

Министерство образования и науки,
молодежи и спорта Украины

**Харьковский национальный
университет имени В.Н. Каразина**

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
УКРАИНЫ
УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

Харьков—2012

УДК 342(477)
ББК 67.9 (4Укр) 3
К 65

Рецензенты:

Любченко П. Н. — профессор кафедры государственного строительства Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», доктор юридических наук, доцент;

Серегин В. А. — начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Харьковского национального университета внутренних дел, доктор юридических наук, доцент;

Ярмыш А. Н. — руководитель научно-организационного отдела Аппарата Президиума Национальной академии правовых наук Украины, член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины, доктор юридических наук, профессор.

*Утверждено к печати решением Ученого совета Харьковского национального университета имени В. Н. Каразина
(протокол № от)*

Конституционное право Украины : учебное пособие (для иностранных студентов) / М. Н. Воронов, А. В. Зубенко, Т. Е. Кагановская и др. ; под ред. М. Н. Воронова – Х. : ХНУ имени В. Н. Каразина, 2012. - 526 с.
К 65

Авторский коллектив:

Воронов М.Н., к.ю.н., доц. — §1-8 главы 6; §1-4,6 главы 7; §1-3,5 главы 8; §1-2,4-5 главы 13.

Зубенко А.В., к.ю.н. — §1-5 главы 9; глава 10; глава 11; глава 12.

Кагановская Т.С. д.ю.н., доц. — §3-4 главы 4; §4 главы 8.

Мирошниченко Ю.Р. к.п.н. — §9 главы 6; §5 главы 7.

Писаренко В.В., к.ю.н. — §6 главы 9; §3 главы 13.

Червяцова А.О., к.ю.н., доц. — глава 1; глава 2; глава 3; §1-2 главы 4; глава 5.

Учебное пособие по Конституционному праву Украины подготовлено на основе Конституции Украины с учетом достижений науки конституционного права и практики конституционного строительства.

В учебном пособии рассматриваются конституционное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина, основы теории конституции, основы конституционного строя Украины, конституционно-правовой статус человека и гражданина, формы непосредственной демократии, конституционно-правовой статус органов государственной власти и местного самоуправления, конституционные основы территориальной организации власти. Для студентов юридических вузов и факультетов.

**УДК 342.(477)
ББК 67.9 (4Укр) 3**

© Харьковский национальный
университет имени В. Н. Каразина, 2012
© Воронов М. Н., Зубенко А. В.,
Кагановская Т. Е., Мирошниченко Ю. Р.,
Писаренко В. В., Червяцова А. О. 2012
© Дончик И. Н., макет обложки, 2012

Содержание

Введение.....	8
Глава 1.	
Конституционное право Украины как ведущая отрасль национальной правовой системы.....	9
§1. Понятие, предмет и метод конституционного права Украины.....	9
§2. Система конституционного права Украины как отрасли права Конституционно-правовые принципы, нормы и институты.....	12
§3. Конституционно-правовые отношения: понятие, особенности, виды.....	17
§4. Источники конституционного права Украины.....	19
§5. Конституционное право Украины как отраслевая юридическая наука и учебная дисциплина.....	21
Глава 2.	
Конституция Украины – Основной Закон общества и государства.....	25
§1. Понятие, сущность и виды конституций.....	25
§2. Юридические свойства Конституции Украины.....	29
§3. Функции Конституции Украины.....	32
§4. Юридическая характеристика Конституции Украины.....	35
§5. Юридическая характеристика Конституции Азербайджана и Конституции Туркменистана.....	38
Глава 3.	
Основы конституционного строя Украины.....	59
§1. Понятие и признаки конституционного строя.....	59
§2. Принципы конституционного строя.....	62
§3. Конституционно-правовое регулирование государственных символов Украины.....	71
Глава 4.	
Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине...	75

§1. Понятие и элементы конституционно-правового статуса человека и гражданина.....	75
§2. Основные (конституционные) права и обязанности человека и гражданина в Украине.....	77
§3. Гражданство Украины.....	83
§4. Конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в Украине.....	95

Глава 5.

Конституционно-правовое регулирование институтов непосредственной демократии в Украине.....106

§1. Понятие и виды институтов непосредственной демократии.....	106
§2. Конституционно-правовые основы организации и проведения выборов в Украине.....	112
§3. Конституционно-правовые основы организации и проведения референдумов в Украине.....	121

Глава 6.

Конституционно-правовой статус Верховной Рады Украины.....130

§1. Верховная Рада Украины – единственный орган законодательной власти в Украине.....	130
§2. Формирование Верховной Рады Украины.....	135
§3. Конституционный состав и структура Верховной Рады Украины..	153
§4. Функции и полномочия Верховной Рады Украины.....	169
§5. Формы деятельности Верховной Рады Украины.....	176
§6. Законодательный процесс и другие парламентские процедуры.....	185
§7. Конституционно-правовой статус Уполномоченного Верховной рады Украины по правам человека.....	198
§8. Конституционно-правовой статус Счетной палаты.....	207
§9. Конституционно-правовой статус народного депутата Украины..	216

Глава 7.

Конституционно-правовой статус Президента Украины.....236

§1. Президент Украины – глава украинского государства.....	236
§2. Порядок избрания Президента Украины.....	239
§3. Функции и полномочия Президента Украины.....	248
§4. Основания и порядок досрочного прекращения полномочий Президента Украины.....	257
§5. Правовой статус Администрации Президента Украины.....	
§6. Конституционно-правовой статус Совета национальной безопасности и обороны Украины.....	263

Глава 8.

Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти в

Украине.....273

§1. Кабинет Министров Украины (правительство) – высший орган в системе органов исполнительной власти.....	273
§2. Порядок формирования Кабинета Министров Украины и прекращения его полномочий.....	281
§3. Полномочия Кабинета Министров Украины.....	289
§4. Конституционно-правовой статус министерств и других центральных органов исполнительной власти.....	298
§5. Конституционно-правовой статус местных государственных администраций.....	309

Глава 9.

Конституционно-правовой статус органов судебной власти и прокуратуры в Украине.....323

§1. Общая характеристика судебной власти в Украине.....	323
§2. Судебная система Украины.....	326
§3. Конституционно-правовой статус судей.....	332
§4. Судейское самоуправление в Украине.....	338
§5. Конституционно-правовой статус Высшего совета юстиции.....	342
§6. Правовой статус прокуратуры Украины.....	346

Глава 10.

Конституционный контроль в Украине.....353

- §1. Понятие, сущность, модели и виды конституционного контроля (правосудия).....353
- §2. Конституционный Суд Украины – единственный орган конституционной юрисдикции.....358
- §3. Функции и полномочия Конституционного Суда Украины.....365
- §4. Правовой статус судей Конституционного Суда Украины.....368
- §5. Конституционное судопроизводство. Формы обращения в Конституционный Суд Украины.....374

Глава 11.

Конституционные основы территориальной организации власти в Украине.....383

- §1. Понятие территориального устройства. Формы государственно-территориального устройства.....383
- §2. Особенности унитарного государства. Украина – унитарное государство.....388
- §3. Понятие и сущность автономии. Правовой статус Автономной Республики Крым.....391

Глава 12.

Конституционно-правовой статус органов власти Автономной Республики Крым.....397

- §1. Общая характеристика органов власти Автономной Республики Крым.....397
- §2. Верховная Рада Автономной Республики Крым – представительский орган власти Автономной Республики Крым..399
- §3. Правовой статус депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым.....410
- §4. Исполнительные органы власти Автономной Республики Крым...421
- §5. Представительство Президента Украины в Автономной

Республике Крым.....	428
Глава 13.	
Конституционные основы местного самоуправления в Украине.....	432
§1. Понятие местного самоуправления.....	432
§2. Система местного самоуправления в Украине.....	448
§3. Организационно-правовая и материально-финансовая основы местного самоуправления в Украине.....	471
§4. Гарантии местного самоуправления.....	493
§5. Конституционно-правовой статус депутата местного совета.....	498

Введение

Принятие Конституции Украины 28 июня 1996 г. и провозглашение Украины суверенным, независимым, демократическим, социальным, правовым государством, признание человека наивысшей социальной ценностью подытожило предыдущие формирование украинского общества и государства и создало необходимые правовые основы их дальнейшего функционирования и развития.

Основной Закон Украины стал источником для всех отраслей национальной системы права Украины, и прежде всего, для такой отрасли, как конституционное право Украины.

Законы Украины, принятые на основе и в развитие положений Конституции Украины закрепили широкий спектр важных общественных отношений в сфере политики, экономики, гарантий прав и свобод человека и гражданина, чем поспособствовали становлению большинства институтов конституционного права Украины – основ государственного и общественного строя, правового статуса человека и гражданина, форм непосредственной демократии, местного самоуправления и др.

Овладение отраслью Конституционного права Украины предусматривает всестороннее познание и осмысление конституционно-правовых явлений, институтов и норм данной отрасли, процессов, связанных с их становлением, развитием и функционированием. Студенты должны знать содержание основных институтов конституционного права Украины, уметь их анализировать в историческом и сравнительном плане, иметь всестороннюю картину конституционного строя Украины и одновременно понимать нормативные положения, имеющие исходное значение для всех других отраслей права.

Предложенное учебное пособие «Конституционное право Украины» предназначено для достижения данной цели.

Глава 1. Конституционное право Украины как ведущая отрасль национальной правовой системы

1. Понятие, предмет и метод конституционного права Украины.
2. Система конституционного права Украины как отрасли права. Конституционно-правовые принципы, нормы и институты.
3. Конституционно-правовые отношения: понятие, особенности, виды.
4. Источники конституционного права Украины.
5. Конституционное право Украины как отраслевая юридическая наука и учебная дисциплина.

§1. Понятие, предмет и метод конституционного права Украины

Конституционное право Украины как отрасль права¹ представляет собой систему конституционно-правовых норм, регулирующих наиболее важные общественные отношения: основы конституционного строя, форму государства, правовой статус человека и гражданина.

Конституционному праву Украины присущи как общие признаки, которые характеризуют все отрасли права (нормативность, формальная определенность, системность, регулирование общественных отношений, обеспеченность мерами государственного принуждения и т.д.), так и специальные, позволяющие выделить конституционное право в самостоятельную отрасль права национальной правовой системы. К специальным признакам конституционного права, в первую очередь, относят предмет и метод правового регулирования.

Предмет правового регулирования – система общественных отношений, на упорядочение и защиту которых направлено действие правовых норм соответствующей отрасли права.

¹ В правоведении понятие «конституционное право» рассматривается в трех аспектах – как отрасль права, как наука и как учебная дисциплина.

Конституционное право Украины имеет широкий предмет правового регулирования, так как его нормы воздействуют на общественные отношения, возникающие во всех сферах жизнедеятельности общества – политической, социальной, экономической, духовно-культурной. Особенность этих отношений заключается в том, что все они, так или иначе, связаны с организацией и осуществлением публичной власти (государственной власти и местного самоуправления).

Таким образом, предметом правового регулирования конституционного права Украины как отрасли права являются:

- основы конституционного (общественного) строя: нормы конституционного права устанавливают принципы взаимодействия между государством и гражданским обществом, такие как принцип народного суверенитета, верховенства права, ответственности государства перед личностью и обществом, принцип политического, идеологического и экономического плюрализма и так далее;

- форма государства: нормы конституционного права определяют форму государственного правления (Украина является республикой), форму государственного (территориального) устройства (Украина – унитарное государство), методы и способы осуществления государственной власти (политический режим), порядок формирования системы высших органов государственной власти и местного самоуправления, их функции, компетенцию;

- основы правового статуса человека и гражданина: нормы конституционного права закрепляют основные права, свободы и обязанности, определяющие правовое положение личности в обществе и государстве.

Учитывая исключительное социально-политическое значение общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования, конституционное право является ведущей отраслью национальной правовой системы. Ведущее место конституционного права определяется также тем,

что основным источником данной отрасли является Конституция Украины – Основной Закон, нормы которого являются основополагающими для всех отраслей права. Кроме того, именно конституция регулирует процесс нормотворчества и устанавливает иерархию нормативно-правовых актов.

Конституционное право Украины воздействует на общественные отношения с помощью способов и средств правового воздействия, совокупность которых дает метод конституционного права (метод правового регулирования). Таким образом, метод конституционного права Украины – совокупность способов и средств, обеспечивающих правовое воздействие конституционно-правовых норм на общественные отношения, составляющие предмет конституционно-правового регулирования, с целью их упорядочения и защиты.

Применение тех или иных способов и средств правового воздействия в конституционном праве зависит от предмета правового регулирования, то есть общественных отношений, на которые направлено воздействие конституционно-правовых норм: отношения, связанные с реализацией субъективных прав и свобод, регулируются на основании принципа общего разрешения – «дозволено все, что не запрещено законом»; в основе правового регулирования отношений, связанных с осуществлением функций органами публичной власти и их должностными лицами, лежит принцип специального разрешения – «дозволено только то, что разрешено законом»². Таким образом, конституционное право предоставляет гражданам и их объединениям широкую свободу в выборе вариантов поведения, в то время как деятельность органов государственной власти и местного самоуправления (должностных лиц) строго нормируется, а их свобода усмотрения ограничена.

² Статья 19 Конституции Украины: «Правовой порядок в Украине основывается на принципах, в соответствии с которыми никто не может быть принужден делать то, что не предусмотрено законодательством.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины».

Различные принципы правового регулирования деятельности субъектов конституционно-правовых отношений предполагают использование различных способов и средств правового воздействия, к которым относятся: 1) дозволение; 2) возложение обязанностей; 3) запрет. Их сочетание дает два метода правового регулирования – императивный и диспозитивный.

Применение императивного метода правового регулирования характерно для публичного права; диспозитивный метод используется частным правом. Конституционное право сочетает в себе элементы частного и публичного права с преобладанием элементов последнего, так как конституционное право связано, в первую очередь, со сферой общих государственных интересов, и во вторую – индивидуальных, частных. Нормы конституционного права являются базовыми и для публичного, и для частного права. Именно этим объясняется использование в конституционном праве императивно-диспозитивного метода правового регулирования.

Императивный метод лежит в основе правового регулирования государственно-властных отношений, системы органов публичной власти, их функций, взаимодействия и полномочий; диспозитивный – применяется при определении правового статуса личности, системы основных прав и свобод.

§2. Система конституционного права Украины как отрасли права. Конституционно-правовые принципы, нормы и институты

Конституционному праву Украины, как и любой другой отрасли права и праву в целом, присуще свойство системности. Системность означает логичность формы и содержания права; право не может отрицать само себя в силу внутренних противоречий – требование и, вместе с тем, условие системности. Таким образом, система конституционного права Украины – совокупность взаимосвязанных, внутренне согласованных элементов, какими являются принципы конституционного права, конституционно-правовые нормы и институты. Система конституционного права отражает

обусловленное предметом правового регулирования единство и дифференциацию конституционно-правовых норм.

Принципы конституционного права Украины – фундаментальные идеи, руководящие начала, которые выражают сущность и политико-правовое значение конституционного права как отрасли права³.

Системность права требует существования определенных объективных ориентиров (критериев), обеспечивающих единообразие и согласованность множества его элементов. Такими ориентирами выступают принципы права. Иначе говоря, внутренняя согласованность, логичность системы права обеспечивается соответствием ее элементов (норм, институтов, отраслей) принципам права. Следовательно, принципы права – это своеобразная система координат, в рамках которой развивается право, и, одновременно, вектор, определяющий направление этого развития.

Закон является легитимным, если он наполнен правовым содержанием, т.е. соответствует принципам права. Итак, принципы права – это не просто юридические идеи, это – объективно необходимые и общеобязательные критерии справедливого и должного в праве и законодательстве.

Принципы конституционного права характеризуются универсальностью, всеобщностью, обладают высшей императивностью, формулируют наиболее важные правовые положения. Они делятся на общие и специальные. Общие принципы конституционного права закреплены непосредственно в Конституции Украины, выражают ее основные идеи, раскрывают ее социально-политическое предназначение и сущность. К ним относится принцип верховенства права, принцип народного суверенитета, принцип демократизма, принцип признания человека, его прав и свобод наивысшей социальной ценностью и другие. Общие принципы конституционного права оказывают воздействие на всю систему общественных отношений в отличие от специальных принципов, которые

³ Понятие «принципы» происходит от лат. *“principium”*, что означает первоначало, первоисточник, руководящую идею, основное правило; принцип является исходным положением, первоосновой теории, учения, мировоззрения.

касаются определенной группы и находят свое закрепление на уровне отраслевого, конституционного законодательства. Специальными принципами конституционного права являются: принцип единого гражданства, принцип выборности органов местного самоуправления, принцип всеобщего избирательного права и так далее.

Первичным элементом системы конституционного права является конституционно-правовая норма – формально определенное, общеобязательное правило поведения, установленное или санкционированное государством и регулирующее конституционно-правовые отношения.

Норма конституционного права является разновидностью правовой нормы, следовательно, обладает всеми признаками, которые характеризуют правовую норму как таковую. Вместе с тем, нормы конституционного права имеют особые признаки, которые позволяют выделить их в отдельную группу правовых норм.

К специальным признакам следует отнести:

- содержание конституционно-правовых норм (нормы конституционного права регулируют отдельную группу общественных отношений, связанных с организацией и осуществлением публичной власти);
- учредительный характер (нормы конституционного права устанавливают основы общественного строя, правовой статус личности, систему органов государственной власти и местного самоуправления, определяют порядок осуществления нормотворчества и т.д.);
- высшая юридическая сила по отношению к нормам других отраслей права;
- особенности структуры конституционно-правовой нормы (нормы конституционного права, как правило, не имеют классической трехзвенной структуры, которая предполагает наличие гипотезы, диспозиции и санкции); для конституционного права характерно широкое применение нетипичных

правовых предписаний – норм дефиниций, норм-принципов, норм-деклараций, норм-целей и так далее.

Кроме того, нормы конституционного права характеризуются:

- высоким, по сравнению с другими отраслями, уровнем стабильности правового регулирования;
- повышенной охраной со стороны государства;
- политической направленностью.

Нормы конституционного права Украины можно классифицировать, исходя из различных критериев:

- в зависимости от предмета конституционного права выделяют группы норм, которые регулируют основы конституционного (общественного) строя, правовой статус личности, форму государства;
- по содержанию нормы конституционного права делятся на нормы материального права (определяют права, обязанности, функции, полномочия субъектов конституционно-правовых отношений) и процессуального права (устанавливают порядок реализации норм материального права);
- по функциональной направленности нормы конституционного права могут быть регулятивными и правоохранительными; в свою очередь, регулятивные нормы делятся на: уполномочивающие нормы (предусматривают право субъекта на совершение позитивных действий), обязывающие (устанавливают обязанность субъекта совершить определенные действия) и запрещающие (содержат запрет на совершение определенных действий);
- по степени определенности правовых предписаний нормы конституционного права делятся на: абсолютно определенные (требуют от субъекта определенного поведения, не оставляя ему возможности выбора) и диспозитивные или относительно определенные;

Кроме того, нормы конституционного права могут быть классифицированы в зависимости от территории действия на

общегосударственные и локальные (местные), по времени действия – постоянные и временные, по субъекту нормотворчества – принятые парламентом, главой государства, правительством, референдумом и т.д., по юридической силе – имеющие высшую юридическую силу и иные нормы (юридическая сила норм конституционного права зависит от источника, в котором они содержатся).

Нормы, регулирующие определенную группу однородных, однопорядковых общественных отношений в рамках предмета конституционного права Украины, образуют конституционно-правовые институты, которые отличаются друг от друга по содержанию, структуре, методам и задачам правового воздействия. Таким образом, институт конституционного права – сложный элемент системы конституционного права, представляющий собой функционально обособленную внутренне согласованную подсистему взаимосвязанных конституционно-правовых норм.

В зависимости от содержания и объема конституционно-правового регулирования институты конституционного права подразделяются на основные (генеральные) институты и простые (обычные) институты.

Основные (генеральные) институты имеют в своей структуре несколько простых (обычных) институтов, которые, в свою очередь, объединяют однопорядковые конституционно-правовые нормы.

Генеральные институты конституционного права совпадают со структурой Конституции Украины. Соответственно, принято выделять:

- институт основ конституционного строя;
- институт конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Украине;
- институт непосредственной демократии, который делится на институт выборов и институт референдума;

- институт формы правления, включающий в себя институт Верховной Рады Украины, институт Президента Украины, институт Кабинета Министров Украины, институт судебной системы;
- институт формы государственного (территориального) устройства;
- институт конституционных основ местного самоуправления.

Примером простых (обычных) конституционно-правовых институтов могут быть: институт досрочного прекращения полномочий главы государства, институт приобретения гражданства Украины и т.д.

§3. Конституционно-правовые отношения: понятие, особенности, виды

Конституционно-правовые отношения – общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права Украины, содержанием которых является юридическая связь между субъектами в форме прав (свобод), обязанностей, полномочий, предусмотренных соответствующей конституционно-правовой нормой. Конституционно-правовые отношения имеют как общие признаки (характерны для всех правоотношений), так и особенные (характерны исключительно для конституционно-правовых отношений, характеризуют их как таковые).

Общие признаки конституционно-правовых отношений означают, что конституционно-правовые отношения:

- являются общественными отношениями;
- имеют волевой характер;
- складываются между субъектами права;
- возникают, развиваются, изменяются, прекращаются в соответствии с правовой нормой.

Юридическое содержание правоотношений заключается в правомочиях и обязанностях их участников, следовательно, особенности конституционно-правовых отношений обусловлены спецификой прав (свобод), обязанностей

и полномочий субъектов конституционного права, которые установлены для них конституционно-правовыми нормами.

Специальными признаками, которые позволяют выделить конституционно-правовые отношения в системе правоотношений, являются:

- фундаментальность конституционно-правовых отношений (конституционно-правовые отношения имеют основополагающий характер, обуславливают возникновение и существование всех иных общественных отношений, их юридическое содержание и направленность);
- политико-правовой характер (конституционно-правовые отношения имеют государственно-властный элемент; различные сферы общественных отношений урегулированы нормами конституционного права в связи с участием в этих отношениях публичной власти; конституционное право ограничивается установлением общих принципов этих отношений, которые детализируются нормами иных отраслей права);
- повышенная стабильность (отражают общие закономерности развития государства и общества, поэтому долгое время могут оставаться неизменными; стабильность конституционно-правовых отношений является гарантией стабильности всей системы общественных отношений);
- особенность объектов (конституционно-правовые отношения возникают по поводу определенных политико-правовых ценностей, в частности таких, как суверенитет (народный и государственный), публичная власть (государственная и муниципальная), основные права и свободы личности и т.д.);
- особый субъектный состав (наряду с общими субъектами правовых отношений участниками конституционно-правовых отношений являются субъекты, которые не встречаются в других отраслях права, – народ Украины, украинская нация, национальные меньшинства, территориальные громады, избирательные комиссии и так далее).

В основу классификации конституционно-правовых отношений могут быть положены различные критерии, которые позволяют выделить виды конституционно-правовых отношений:

- по сфере возникновения и реализации – конституционно-правовые отношения социального, политического, экономического и духовно-культурного характера;
- по времени существования – долгосрочные (правовые состояния) и краткосрочные конституционно-правовые отношения;
- по характеру связей между субъектами – координационные (паритетные, равные) и субординационные (отношения власти-подчинения);
- по целевому предназначению – материальные и процессуальные.

§4. Источники конституционного права Украины

В правовой доктрине под источниками права понимаются внешние формы выражения права. Соответственно, источники конституционного права Украины – способы внешнего оформления, объективизации конституционно-правовых норм. Тот или иной способ закрепления норм конституционного права, наделения их общеобязательной силой является источником конституционного права, если отвечает трем требованиям: во-первых, он должен быть нормативным и быть рассчитанным на многократное использование; во-вторых, он должен иметь юридическую силу, т.е. закреплять действующие нормы; в-третьих, содержать хотя бы одну норму конституционного права.

Система источников права зависит от типа правовой системы. Украина характеризуется признаками романо-германской правовой системы, в которой основным источником права признается нормативно-правовой акт. Следует отметить, что в последнее время в результате процессов глобализации, которые в том числе коснулись и правовых систем, различия между романо-германской и англосаксонской правовыми системами

стираются, происходит их взаимное обогащение и проникновение в друг друга.

К источникам конституционного права Украины относятся:

Нормативно-правовые акты – правовые документы, которые приняты в установленном порядке компетентными органами публичной власти и которые содержат общеобязательные, формально определенные правила поведения (нормы права). Нормативно-правовые акты наделены различной юридической силой. Наивысшую юридическую силу имеет Конституция Украины – Основной Закон государства и общества. Далее следуют законы, которые по отношению к конституции могут быть: конституционными (вносят изменения в Основной Закон, имеют равную с ним юридическую силу), органическими (принимаются в соответствии с прямым указанием, которое содержится в конституции), обычные (конституция не содержит ссылки на эти законы; они принимаются с целью урегулирования общественных отношений). Законы имеют высшую юридическую силу. На основании и во исполнение законов принимаются подзаконные нормативно-правовые акты.

Нормативно-правовые договоры являются источниками конституционного права Украины. В настоящее время к этой категории источников относятся только международные договоры конституционно-правового содержания (Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Европейская конвенция прав человека и основных свобод и другие), но история независимой Украины дает примеры внутригосударственных договоров – Конституционный Договор 1995 года.

Конституционно-правовые обычаи можно условно отнести к источникам конституционного права Украины, так как для формирования правовых обычаев необходим длительный период времени, в течение которого должна сформироваться политико-правовая практика. Украина как молодое государство не имела достаточно времени для формирования конституционно-правовых обычаев. Тем не менее, примером

конституционно-правового обычая может быть местоположение Первого заместителя Председателя Верховной Рады Украины справа, а заместителя – слева от Председателя на заседаниях парламента.

Относительно новыми источниками конституционного права являются конституционно-правовые (судебные) прецеденты. Роль этого источника существенно возрастает в связи с участием Украины в европейской системе защиты прав человека, в основе которой лежит Европейская конвенция защиты прав человека и основных свобод. В частности статья 17 Закона Украины «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года признает решения Европейского суда по правам человека источником права национальной правовой системы Украины.

Спорным является вопрос о признании источниками конституционного права решений Конституционного Суда Украины, так как в соответствии с Конституцией Украины и Законом Украины «О Конституционном Суде Украины» единственный орган конституционной юрисдикции принимает интерпретационные (акты толкования) и правоприменительные акты и не наделен полномочием создавать нормы права.

§5. Конституционное право Украины как отраслевая юридическая наука и учебная дисциплина

Наука конституционного права Украины – это отраслевая юридическая наука, которая представляет собой целостную систему обобщенных знаний, идей, понятий и выводов, касающихся конституционного права как отрасли национальной правовой системы (источников, норм, субъектов, объектов, конституционно-правовых отношений и так далее). Таким образом, предметом науки конституционного права являются: конституционно-правовые отношения, конституционно-правовые нормы, конституционно-правовая (политико-правовая) практика, конституционно-правовые теории (доктрина).

Наука конституционного права изучает содержание конституционно-правовых норм, практику их применения, исследует закономерности развития политико-правовых процессов, которые происходят в государстве, формулирует практические рекомендации с целью совершенствования конституционно-правового регулирования политико-правовых отношений, составляющих предмет конституционного права Украины как отрасли права. К предмету науки конституционного права Украины также относится изучение становления и развития института прав человека, институтов прямого и представительного народовластия и так далее.

Соответственно, источниками науки конституционного права Украины выступают:

нормативно-правовые акты, которые содержат конституционно-правовые нормы (как действующие на данный момент, так и те, которые утратили юридическую силу, а также нормативно-правые акты, находящиеся на стадии разработки и принятия);

материалы практики органов государственной власти и органов местного самоуправления, объединений граждан и так далее, которые дают возможность проанализировать развитие политико-правовых процессов, происходящих в государстве;

научные работы отечественных и зарубежных ученых, посвященные вопросам конституционного права.

Следует отметить, что город Харьков имеет собственную школу конституционного (государственного) права, основы которой были заложены учеными юридического факультета Императорского Харьковского университета в середине XIX века. С Императорским Харьковским университетом связана научная и педагогическая деятельность таких государствоведов, как М. М. Алексеенко, И. И. Дитятин, Н. О. Куплевасский, М. И. Палиенко, А. Г. Станиславский, А. Н. Стоянов и других. Существенный вклад в развитие науки конституционного права Украины в целом и отдельных ее направлений внесли: М. А. Баймуратов,

Л. В. Бориславский, А. З. Георгица, А. Н. Колодий, А. Л. Копыленко,
Л. Т. Кривенко, О. В. Марцеляк, М. Ф. Орзих, В. Ф. Погорилко,
П. М. Рабинович, В. А. Серегин, О. Ф. Фрицкий, В. М. Шаповал,
Ю. С. Шемшученко, Л. И. Юзьков, А. Н. Ярмыш и другие.

Как учебная дисциплина конституционное право Украины представляет собой часть науки конституционного права Украины, изучение которой является необходимым условием полноценного формирования юриста. Учебная дисциплина «Конституционное право Украины» преподается во всех юридических учебных заведениях (юридических факультетах) и открывает цикл отраслевых юридических дисциплин.

Цель учебной дисциплины «Конституционное право Украины» – дать слушателям знания об основных понятиях, которыми оперирует наука конституционного права, раскрыть сущность и значение Конституции Украины, а также конституционно-правовых институтов, ознакомить с основными источниками конституционного права. Таким образом, объем учебной дисциплины «Конституционное право Украины» намного уже объема одноименной науки: если наука конституционного права охватывает всю совокупность знаний о конституционном праве и конституционно-правовых явлениях, то учебная дисциплина включает только ту часть, которая необходима для подготовки юриста-специалиста.

Контрольные вопросы к главе:

- Назовите общественные отношения, которые составляют предмет правового регулирования конституционного права Украины.
- Дайте определение конституционного права как отрасли права.
- Чем обусловлена ведущая роль конституционного права в национальной правовой системе?
- В чем особенности конституционно-правовых отношений? Как можно классифицировать конституционно-правовые отношения?

- Назовите субъектов конституционно-правовых отношений. В чем их особенности?
- Что такое конституционно-правовая норма? Какие виды конституционно-правовых норм существуют?
- Дайте определение понятия «источники конституционного права». Охарактеризуйте нормативно-правовые акты как источники конституционного права Украины.
- Определите понятие науки конституционного права. Раскройте соотношение науки конституционного права с одноименной учебной дисциплиной.

Глава 2. Конституция Украины – Основной Закон общества и государства

1. Понятие, сущность и виды конституций.
2. Юридические свойства Конституции Украины.
3. Функции Конституции Украины.
4. Юридическая характеристика Конституции Украины.
5. Юридическая характеристика Конституции Азербайджана и Конституции Туркменистана.

§1. Понятие, сущность и виды конституций

В переводе с латинского термин “constitutio” означает «устанавливаю», «учреждаю». В Древнем Риме он использовался как общее название различных видов актов императора (эдиктов, декретов, мандатов и т.д.). В Средние века в Европе конституциями называли уставы монашеских орденов, а также документы, которые определяли организацию публичной власти в городах-государствах. Но ни в Античном мире, ни в Средние века современного понятия конституции не существовало, как не существовало и основных законов, которые бы лежали в основе текущей правотворческой деятельности.

Возникновение конституций в современном значении связано с эпохой буржуазно-демократических революций XVIII–XIX веков, которые проходили под лозунгами свободы и равенства. Конституция США 1787 года стала первой писаной конституцией; конституции Польши и Франции, принятые в 1791 году, стали отправной точкой развития писанных конституций в Европе.

В настоящее время теория конституционного права оперирует понятием «конституция» в двух значениях: конституция фактическая и конституция юридическая. Фактическая конституция – это реально существующие основы общественного и государственного строя,

исторически обусловленная система общественных отношений, которая сложилась и существует в действительности в той или иной стране. Конституция юридическая – это система правовых норм, как правило, обладающих высшей юридической силой, которые регулируют наиболее важные общественные отношения, в частности, определяют форму государства и основы правового статуса личности. Фактическая конституция (то есть существующая система общественных отношений) может соответствовать, а может и не соответствовать правовым предписаниям, содержащимся в юридической конституции. В первом случае юридическая конституция будет реальной, так как большинство ее норм реализуется в жизни, осуществляет реальное правовое воздействие на общественные отношения, во втором – юридическая конституция признается фиктивной, так как ее нормы не имеют практического значения для правового регулирования общественных отношений и остаются пустыми декларациями, в то время как общественные отношения строятся в соответствии с иными социальными регуляторами.

Юридическая конституция рассматривается в двух аспектах – формальном и материальном. Конституция в формальном смысле – совокупность правовых норм, которые имеют высшую юридическую силу, содержатся в одном или нескольких источниках. Формально-юридическая конституция может быть кодифицированной, то есть состоять из одного нормативно-правового акта, который, учитывая его высшую юридическую силу в системе нормативно-правовых актов, имеет значение основного закона государства и общества.

Конституция в материальном смысле – совокупность норм, которые регулируют наиболее важные общественные отношения. Все государства, без исключения, обладают материальной конституцией, так как каждая правовая система предполагает наличие правового регулирования наиболее важных для общества и государства общественных отношений. Но далеко не все государства имеют конституцию в формальном смысле как совокупность

правовых норм высшей юридической силы. Так, Великобритания и Новая Зеландия имеют материальные, но не имеют формальных конституций. Тем не менее, формальное и материальное значение конституции в большинстве случаев совпадает – наиболее важные общественные отношения регулируются нормами, которые обладают высшей юридической силой.

Категория «наиболее важные общественные отношения» является относительной и наполняется различным содержанием, исходя из проблем, которые существуют в том или ином государстве, а также перспектив его развития. В частности, Конституция Украины содержит нормы, которые отражают особенности ее общественного строя. К ним, например, относится статья 16, согласно которой сохранение генофонда украинского народа является обязанностью государства, статья 42, в которой провозглашается право работников не просто на вознаграждение за труд, а право на своевременное получение заработной платы.

Каждая конституция имеет свои особенности правового регулирования, вместе с тем все существующие конституции должны иметь определенный минимум, «конституционный стандарт», без которого они не могут выполнять соответствующие функции в национальной правовой системе. Любая конституция, включая наиболее краткие и лаконичные, должна содержать нормы, регулирующие правовой статус личности и форму государства.

Учитывая многообразие конституций, существующих в современном мире, для лучшего понимания их сущности и значения может быть использована классификация конституций на основании следующих критериев.

По времени возникновения выделяют конституции первого, второго, третьего и четвертого поколений. Конституции первого поколения датируются XVIII–XIX столетиями. Эти конституции принимались в ходе буржуазных революций, что отразилось на их содержании. Конституции второго поколения были приняты под воздействием социалистических

революций, которые имели место в начале XX века. Для этих конституций характерным является широкий перечень социальных прав и гарантий. К третьему поколению конституций относятся конституции, принятые после Второй мировой войны (40–80-е годы XX века). Наконец, конституции четвертого поколения – это конституции, принятые после распада «социалистического лагеря» и окончания «холодной войны», то есть конституции, принятые с конца 80-х годов XX века до настоящего времени).

По форме закрепления конституции могут быть писаными и неписаными. Нормы неписаных конституций могут иметь различные формы закрепления, они могут содержаться в нормативно-правовых актах, конституционных обычаях, прецедентах, правовой доктрине и так далее. В настоящее время неписаные конституции являются исключением из правила, так как в большинстве стран конституции имеют писаную форму. Писанные конституции, в свою очередь, делятся на кодифицированные (конституция представляет собой один нормативно-правовой акт) и некодифицированные (нормы конституции содержатся в нескольких нормативно-правовых актах).

По способу принятия конституции делятся на народные и ненародные (октроированные или дарованные) конституции. Народный способ принятия конституции означает участие в этом процессе народа, которое может иметь различные формы. В частности, народные конституции могут быть приняты парламентом, учредительным собранием (конституантой) или путем референдума. Конституционной практике зарубежных стран известны случаи комбинирования этих способов принятия конституции. Октроированные конституции принимаются без участия народа. Такая конституция является результатом одностороннего волеизъявления монарха, метрополии. Субъектом октроирования (дарования) конституции также может выступать оккупационный режим.

По форме правления, которая закрепляется, конституции могут быть республиканскими или монархическими. По форме государственного устройства они делятся на унитарные и федеративные. По форме

политического режима выделяют два вида конституций – демократические и недемократические (авторитарные, тоталитарные).

По степени соответствия общественных отношений конституционным предписаниям конституции могут быть реальными и фиктивными. Конституция Украины является реальной конституцией, несмотря на то, что существуют определенные проблемы в сфере обеспечения отдельных прав и свобод человека и гражданина.

По степени детализации правового регулирования (нормативного материала) конституции делятся на подробные и краткие.

По времени действия конституции принято подразделять на временные и постоянные. Большинство конституций является постоянными, что отнюдь не исключает возможность внесения в них изменений или прекращения их действия. Постоянные конституции – это конституции, которые принимаются на неограниченный срок; срок действия временных конституций оговаривается непосредственно в тексте указанием конкретной даты или события, с наступлением которых временная конституция утрачивает юридическую силу.

§2. Юридические свойства Конституции Украины

Юридические свойства Конституции Украины – совокупность формальных и материальных признаков, которые выделяют Основной Закон среди иных нормативно-правовых актов, раскрывают его сущность и содержание.

Конституцию Украины 1996 года характеризуют следующие признаки.

Наивысшая юридическая сила. Место Конституции Украины в системе нормативно-правовых актов определено в ст. 8 Основного Закона:

«Конституция Украины имеет высшую юридическую силу. Законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей.

Нормы Конституции Украины являются нормами прямого действия».

Это означает, что: Конституция Украины является основой национальной правовой системы; ее нормы имеют безусловный приоритет перед иными нормами права; в случае возникновения коллизии (противоречия) применяется норма конституции; нормы, которые противоречат конституции, должны быть признаны неконституционными и утратить юридическую силу; все, без исключения, нормативно-правовые акты должны соответствовать Основному Закону.

Учредительный характер. Конституция устанавливает основы общественного строя, определяет правовой статус личности, наделяет органы публичной власти функциями и полномочиями и т.д.

Политико-правовой характер. Конституция содержит положения, которые устанавливают принципы осуществления внутренней и внешней политики государства, его сущность, цели и задачи.

Особое название. Зачастую конституцию называют «основным законом», что подчеркивает отличие конституции от иных законов, ее высшую юридическую силу, особую роль и предназначение в системе законодательства.

Специальный порядок принятия и внесения изменений. Как правило, конституция содержит отдельные нормы, посвященные порядку внесения изменений. Особый порядок изменения положений основного закона обеспечивает одновременно его высшую юридическую силу и стабильность правового регулирования.

Конституция Украины может быть изменена в соответствии с процедурой, которая установлена разделом XIII. Законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины может быть представлен в Верховную Раду Украины Президентом Украины или не менее чем одной третью народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Законопроект о внесении изменений в раздел I «Общие положения», раздел III «Выборы. Референдум» и раздел XIII «Внесение изменений в

Конституцию Украины» представляется в Верховную Раду Украины Президентом Украины или не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины и, при условии его принятия не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины, утверждается всеукраинским референдумом, назначаемым Президентом Украины.

Повторное представление законопроекта о внесении изменений в разделы I, III и XIII настоящей Конституции по одному и тому же вопросу возможно только в Верховную Раду Украины следующего созыва.

Законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины в другие разделы (все разделы, кроме раздела I «Общие положения», раздела III «Выборы. Референдум» и раздела XIII «Внесение изменений в Конституцию Украины»), предварительно одобренный большинством от конституционного состава Верховной Рады Украины, считается принятым, если на следующей очередной сессии Верховной Рады Украины за него проголосовало не менее двух третей от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Кроме того, Основной Закон устанавливает ограничения на внесения изменений: Конституция Украины не может быть изменена, если изменения предусматривают упразднение либо ограничение прав и свобод человека и гражданина или если они направлены на ликвидацию независимости либо на нарушение территориальной целостности Украины. Конституция Украины не может быть изменена в условиях военного или чрезвычайного положения.

Законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины, который рассматривался Верховной Радой Украины и закон не был принят, может быть представлен в Верховную Раду Украины не ранее чем через год со дня принятия решения по этому законопроекту. Верховная Рада Украины в течение срока своих полномочий не может дважды изменять одни и те же положения Конституции Украины.

Программный характер. Конституция Украины, как и любая другая конституция, не только закрепляет существующие на момент ее принятия государственный и общественный строй, но и определяет перспективы и цели дальнейшего развития общества. Основой Закона содержит целый ряд норм программного характера. Например, положение статьи 1 Основного Закона, в котором Украина провозглашается «социальным, правовым государством», является нормой целью, так как содержит описание общественного идеала, к достижению которого должно стремиться общество.

§3. Функции Конституции Украины

Функции конституции – основные направления конституционно-правового воздействия на общественные отношения, которые отражают сущность и предназначение Основного Закона.

Конституция Украины, как Основной Закон государства и общества, выполняет целый ряд функций, наиболее значимыми среди которых являются: политическая, юридическая, организационная, учредительная, экономическая, социальная, духовно-культурная, консенсуальная, ограничительная функции, функция правовой защиты, функция консолидации.

Политическая функция Конституции Украины имеет внутреннее (внутригосударственное, внутривнутриполитическое) и внешнее (международное, внешнеполитическое) проявления. Основой Закона является инструментом государственной внутренней и внешней политики, так как устанавливает основы государственного строя и политического режима, определяет принципы осуществления внешней политики, соотношение между нормами международного права и нормами национального законодательства.

Юридическая функция заключается в том, что, во-первых, конституция является нормативно-правовым актом, регулирующим общественные отношения, которые имеют особое значение для государства;

во-вторых, конституция лежит в основе всей правовой системы, так как ее нормы имеют наивысшую юридическую силу (законы и подзаконные нормативно-правовые акты принимаются на основе конституции и должны ей соответствовать), в-третьих, конституция определяет порядок осуществления нормотворческой функции органами публичной власти.

Организационная функция. Конституция закрепляет механизм организации и осуществления публичной власти в государстве, форму правления и форму государственного устройства, то есть обеспечивает «государственную организацию» общества.

С организационной функцией тесно связана **учредительная функция** конституции. Регулируя систему органов государственной власти, конституция может предусмотреть создание новых органов власти или упразднение существующих. Например, Конституция Украины впервые ввела в систему органов государственной власти институт парламентского омбудсмана – Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека (статья 101 Конституции Украины).

Конституция Украины устанавливает принципы, в соответствии с которыми строятся экономические отношения. Так, статьи 13-15 Конституции Украины закладывают основы экономического строя. Конституция Украины признает землю, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны объектами права собственности украинского народа. Также Конституция Украины провозглашает принцип экономического плюрализма, равенства форм собственности. Эти и другие положения являются проявлением экономической функции, которую осуществляет Основной Закон.

Социальная функция конституции обусловлена тем, что предметом конституционного регулирования является социальная система общества. Конституция устанавливает основы отношений, которые складываются

между различными социальными группами, определяет цели и задачи политики государства в социальной сфере. Провозглашение Украины социальным государством выдвигает повышенные требования к обеспечению социально-экономических прав и свобод.

Конституция содержит ряд философских положений общечеловеческого значения, что позволяет ей осуществлять **духовно-культурную (идеологическую, воспитательную) функцию**. Идеологические принципы пронизывают конституцию, поэтому она является не только правовым и политическим, но и мировоззренческим документом, в котором закреплены духовно-культурные ценности народа Украины, такие как признание человека, его прав и свобод наивысшей социальной ценностью; принцип ответственности государства перед личностью (статья 3 Конституции Украины); принцип народного суверенитета (статья 5); принцип верховенства права (статья 6); принцип разделения властей (статья 8) и другие.

Консенсуальная функция заключается в том, что конституция является своеобразным общественным договором и ее принятие означает достижение в обществе согласия по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. Кроме того, конституция выступает в качестве правовой, политической и идеологической основы объединения различных сил и социальных групп для обеспечения дальнейшего развития государства и общества.

Конституция Украины, провозглашая права человека и гражданина, устанавливая систему органов публичной власти, наделяя их определенными полномочиями и компетенцией, выполняет **ограничительную функцию**, устанавливает пределы осуществления государственной власти.

Согласно статье 19 Конституции Украины правовой порядок в Украине основывается на принципах, в соответствии с которыми никто не может быть принужден делать то, что не предусмотрено законодательством.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины.

Конституция является фундаментальным документом, определяющим правовой статус личности. Именно конституция содержит перечень основных прав и свобод, которые лежат в основе правозащитной деятельности как государства, так и институтов гражданского общества, которая направлена на обеспечение и защиту прав человека. Таким образом, конституция осуществляет *правозащитную функцию*, или функцию защиты прав человека.

Стабилизирующая функция означает, что конституция выступает в качестве стабилизирующего фактора развития общественных отношений, так как обеспечивает баланс интересов различных социальных групп, предоставляет обществу правовые способы и средства разрешения возможных социальных конфликтов.

§4. Юридическая характеристика Конституции Украины

Конституция Украины была принята Верховной Радой Украины 28 июня 1996 года. Принятие конституции – важное событие в жизни народа Украины, так как ознаменовало завершение процесса становления украинского государства как самостоятельного и независимого⁴.

Принятие Конституции Украины стало свидетельством государственной зрелости народа Украины, достижения определенной стабильности в обществе, так как необходимость принятия конституции, как правило, связана с качественным изменением общественных отношений, общественного строя. Изменения, которые произошли в Украине в начале

⁴ К политико-правовым документам, с которыми связано становление украинской государственности, относятся Декларация о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 года и Акт провозглашения независимости Украины от 24 августа 1991 года (утвержден Всеукраинским референдумом 1 декабря 1991 года).

1990-х годов, положили начало формированию гражданского общества и демократического, правового, социального государства.

Конституция Украины состоит из пятнадцати разделов (раздел XIV и раздел XV Конституции Украины – заключительные и переходные положения), которые определяют основы общественного строя, правового статуса личности и форму государства. Таким образом, Конституция Украины является Основным Законом государства и общества, так как ее правовое регулирование не ограничивается отношениями внутри государственного механизма.

Раздел I «Общие положения» Конституции Украины содержит нормы-принципы, которые устанавливают основы общественного (конституционного) строя.

Раздел II «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» определяют основы правового статуса личности.

Раздел III «Выборы. Референдум» закрепляет основополагающие принципы институтов непосредственной демократии в Украине.

Раздел IV «Верховная Рада Украины» регулирует основы конституционно-правового статуса органа законодательной власти в Украине – украинского парламента.

Раздел V «Президент Украины» содержит основы конституционно-правового статуса главы государства.

Раздел VI «Кабинет Министров Украины. Другие органы исполнительной власти» посвящен организации системы органов исполнительной власти в Украине.

Раздел VII «Прокуратура» регулирует конституционно-правовой статус органов прокуратуры.

Раздел VIII «Правосудие» устанавливает основы организации судебной системы.

Раздел IX «Территориальное устройство» определяет государственно-территориальную организацию Украины, состав государственной территории, правовой статус ее элементов.

Раздел X «Автономная Республика Крым» закладывает основы правового статуса Автономной Республики Крым в составе Украины.

Раздел XI «Местное самоуправление» регулирует основы конституционно-правового статуса муниципальной власти, порядок организации, систему и полномочия.

Раздел XII «Конституционный Суд Украины» определяет конституционно-правовой статус Конституционного Суда Украины – единственного органа конституционной юрисдикции в Украине.

Раздел XIII «Внесение изменений в Конституцию Украины» содержит процессуальные нормы, которые регулируют порядок внесения изменений в Основной Закон.

Раздел XIV «Заключительные положения» определяет порядок вступления Конституции Украины в силу.

Раздел XIV «Переходные положения» направлен на обеспечение гармоничного включения Конституции Украины в национальную правовую систему, оговаривает соотношение между ней и действующими на момент ее принятия нормативно-правовыми актами, полномочия высших органов государственной власти в связи с принятием новой конституции и т.д.

Исходя из приведенной выше классификации видов конституций, действующую Конституцию Украины 1996 года можно охарактеризовать следующим образом:

- по времени принятия Конституция Украины относится к четвертому поколению конституций, так как была принята после распада СССР и связана со становлением и развитием Украины как самостоятельного и независимого государства;
- по форме закрепления Конституция Украины является писаной и кодифицированной конституцией;

- по способу принятия Конституция Украины – народная конституция (была принята представительным органом народа Украины – Верховной Радой Украины);
- по форме правления Конституция Украины – республиканская конституция, так как закрепляет принцип республиканизма (ч.1 ст. 5); содержание норм, которые регулируют правовой статус органов государственной власти, отношения в системе «парламент - глава государства - правительство» свидетельствует о том, что Украина является республикой смешанного типа;
- по форме государственного устройства Конституция Украины – это конституция унитарного государства (унитарный характер Украины прямо закреплен в ч. 2 ст. 2 Основного Закона Украины);
- по политическому режиму Конституция Украины является демократической, так как определяет Украину как демократическое государство, предоставляет гражданам Украины широкие возможности для участия в управлении государством;
- по подробности правового регулирования Конституция Украины дает пример умеренной конституции, так как занимает промежуточное положение между подробными и краткими конституциями;
- по времени действия Конституция Украины относится к постоянным конституциям; порядок внесения изменений в Конституцию Украины возможен в соответствии с процедурами, которые закреплены в разделе XIII.

§5. Юридическая характеристика Конституции Азербайджана и Конституции Туркменистана

Конституция Азербайджана была принята общегосударственным референдумом 12 ноября 1995 года. Структурно Конституция Азербайджана состоит из преамбулы, 158 статей, объединенных в пять разделов, и

переходных положений. Структурными элементами Конституции Азербайджана также являются главы.

Преамбула документа носит программный характер и определяет цели и направления развития общества: «Народ Азербайджана, продолжая многовековые традиции своей государственности, руководствуясь принципами, отраженными в Конституционном акте «О государственной независимости Азербайджанской Республики», желая обеспечить благополучие всех и каждого, утвердить справедливость, свободу и безопасность, осознавая свою ответственность перед прошлым, нынешним и будущим поколениями, используя свое суверенное право, торжественно заявляет о следующих своих намерениях:

- защищать независимость, суверенитет и территориальную целостность Азербайджанской Республики;
- гарантировать в рамках Конституции демократический строй;
- достичь утверждения гражданского общества;
- построить правовое, светское государство, обеспечивающее верховенство законов как выражение воли народа;
- обеспечить всем достойный уровень жизни в соответствии со справедливым экономическим и социальным порядком;
- сохраняя приверженность общечеловеческим ценностям, жить в условиях дружбы, мира и безопасности с другими народами и в этих целях осуществлять взаимовыгодное сотрудничество».

Первый раздел посвящен основам конституционного и общественного строя, второй – конституционно-правовому статусу человека и гражданина, третий – устанавливает конституционные основы организации государственной власти, четвертый – определяет принципы осуществления местного самоуправления, пятый – касается системы нормативно-правовых актов Азербайджана.

Глава 1 «Власть народа» Конституции Азербайджана закрепляет принцип народного суверенитета: единственным источником

государственной власти является народ Азербайджана (статья 1); право свободно и независимо определять свою судьбу и учреждать свою форму правления является суверенным правом народа Азербайджана (статья 2). В этой же главе определены формы непосредственной и представительной демократии – институты, с помощью которых реализуется принцип народного суверенитета: народ Азербайджана осуществляет свое суверенное право непосредственно путем всенародного голосования – референдума и посредством своих представителей, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем свободного, тайного и личного голосования» (часть 2 статьи 2); народ Азербайджана путем референдума может решить любой вопрос, затрагивающий его права и интересы; путем референдума могут быть решены следующие вопросы: 1) принятие Конституции Азербайджанской Республики и внесение в нее изменений; 2) изменение государственных границ Азербайджанской Республики (статья 3). Согласно статье 4 Конституции Азербайджана право представлять народ принадлежит исключительно избранным народом полномочным представителям.

Отдельно Конституция Азербайджана закрепляет принцип народного единства (чего нет в Конституции Украины и в Конституции Туркменистана): народ Азербайджана един; единство народа Азербайджана составляет основу Азербайджанского государства; Азербайджанская Республика является общей и неделимой родиной всех граждан Азербайджанской Республики.

Глава 2 Конституции Азербайджана определяет конституционные основы государства: Азербайджанское государство – демократическая, правовая, светская, унитарная республика; в Азербайджанской Республике государственная власть ограничивается во внутренних вопросах только правом, во внешних вопросах – только положениями, вытекающими из международных договоров, стороной которых является Азербайджанская

Республика; государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей (статья 7).

Принцип разделения властей в Азербайджане реализуется следующим образом: законодательную власть осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики; исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики; судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики. Правовой статус ветвей власти детализируется в соответствующих положениях третьего раздела Конституции Азербайджана.

Принципами конституционного строя, которые закреплены Основным Законом Азербайджанской Республики, являются: принцип признания прав и свобод человека и гражданина высшей целью государства (статья 12); принцип неприкосновенности собственности (статья 13); принадлежность природных ресурсов государству (статья 14); принцип экономического плюрализма и рыночных отношений (статья 15); принцип социальной защиты и обеспечения достойного уровня жизни (статья 16); принцип отделения религии от государства (статья 18) и другие.

Статья 23 Основного Закона обеспечивает конституционно-правовое регулирование символов Азербайджанского государства: государственными символами Азербайджанской Республики являются Государственный флаг Азербайджанской Республики, Государственный герб Азербайджанской Республики и Государственный гимн Азербайджанской Республики. Государственный флаг Азербайджанской Республики состоит из трех равных по ширине горизонтальных полос. Верхняя полоса – голубого, средняя полоса – красного, нижняя полоса – зеленого цветов, в середине красной полосы на обеих сторонах флага изображены белого цвета полумесяц с восьмиконечной звездой. Ширина флага соотносится с его длиной как 1: 2.

Раздел II Конституции Азербайджана содержит конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Статья 24 закрепляет «основной принцип прав и свобод человека и гражданина»: каждый с

момента рождения обладает неприкосновенными, ненарушаемыми и неотчуждаемыми правами и свободами; права и свободы охватывают также ответственность и обязанности каждого перед обществом и другими лицами.

К принципам правового статуса личности также относится принцип равенства⁵ и принцип защиты прав и свобод⁶.

Конституция Азербайджана гарантирует право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право собственности, право на безопасное проживание, право на личную неприкосновенность, право на неприкосновенность жилья, право на брак, право на труд, право на забастовку, право на отдых, право на социальное обеспечение, право жить в здоровой окружающей среде, право на культуру, право на охрану здоровья, право на жилище, право на национальную принадлежность, право на защиту чести и достоинства, свобода совести, свобода собраний, свобода информации, свобода творчества, право на участие в управлении государством, избирательное право, право на обращение, право на объединение, право на свободу предпринимательства, право на судебную защиту и другие.

Конституция Азербайджана в статье 71 устанавливает дополнительные гарантии прав и свобод человека и гражданина:

«I. Соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции, является долгом органов законодательной, исполнительной и судебной властей.

⁵ Статья 25. Право на равенство

I. Все равны перед законом и судом.

II. Мужчины и женщины обладают равными правами и свободами.

III. Государство гарантирует равенство прав и свобод каждого независимо от расы, национальности, религии, языка, пола, происхождения, имущественного положения, служебного положения, убеждений, принадлежности к политическим партиям, профсоюзным и другим общественным объединениям. Запрещается ограничивать в правах и свободах человека и гражданина, исходя из расовой, национальной, религиозной, языковой принадлежности, принадлежности к полу, происхождения, убеждений, политической и социальной принадлежности.

⁶ Статья 26. Защита прав и свобод человека и гражданина

I. Каждый обладает правом защищать не запрещенными законом способами и средствами свои права и свободы.

II. Государство гарантирует защиту прав и свобод каждого.

II. Никто не может ограничить осуществление прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы каждого ограничиваются основаниями, установленными в настоящей Конституции и законах, а также правами и свободами других.

III. При объявлении войны, военного и чрезвычайного положения, а также мобилизации осуществление прав и свобод человека и гражданина может быть частично и временно ограничено с учетом международных обязательств Азербайджанской Республики. О правах и свободах, осуществление которых ограничено, заблаговременно объявляется населению.

IV. Никто ни при каких обстоятельствах не может быть принужден обнародовать свои религиозные и иные убеждения, мысли и преследоваться за них.

V. Ни одно положение Конституции не может истолковываться как положение, направленное на упразднение прав и свобод человека и гражданина.

VI. На территории Азербайджанской Республики права и свободы человека и гражданина действуют непосредственно.

VII. Споры, связанные с нарушением прав и свобод человека и гражданина, разрешаются судами.

VIII. Никто не может нести ответственность за деяние, которое при его совершении не считалось правонарушением. Если после совершения правонарушения новым законом за такие действия была устранена или смягчена ответственность, то применяется новый закон.

IX. Каждый может совершать действия, не запрещенные законом, и никто не может принуждаться к совершению действий, не предусмотренных законом.

X. Государственные органы могут осуществлять деятельность лишь на основании настоящей Конституции, в порядке и пределах, установленных законом».

Отдельная глава Конституции Азербайджана посвящена обязанностям граждан. Конституционно-правовые основы обязанностей граждан определены в статье 72 Конституции Азербайджана: «I. Каждый несет перед государством и обществом обязанности, непосредственно вытекающие из его прав и свобод. На каждого обязанности могут быть возложены лишь настоящей Конституцией или законом.

II. Каждый должен соблюдать Конституцию и законы Азербайджанской Республики, уважать права и свободы других лиц, выполнять установленные законом другие обязанности.

III. Незнание закона не освобождает от ответственности».

Раздел III «Государственная власть» посвящен конституционно-правовым основам организации законодательной, исполнительной и судебной власти.

Высшим органом законодательной власти является Милли Меджлис Азербайджанской Республики (статья 81), который состоит из 125 депутатов. Депутаты Милли Меджлиса Азербайджанской Республики избираются на основе мажоритарной избирательной системы и всеобщих, равных и прямых выборов путем свободного, личного и тайного голосования.

Срок полномочий каждого созыва Милли Меджлиса Азербайджанской Республики – 5 лет. В случае, если ведение военных операций в условиях войны не позволяет провести выборы в Милли Меджлис Азербайджанской Республики, то срок полномочий созыва Милли Меджлиса Азербайджанской Республики продлевается до окончания военных операций. Постановление об этом принимается Конституционным судом Азербайджанской Республики на основании обращения государственного органа, обеспечивающего проведение выборов (референдума).

Очередные парламентские выборы проводятся каждые пять лет в первое воскресенье ноября.

Кандидатом в депутаты может быть каждый гражданин Азербайджанской Республики в возрасте не моложе 25 лет. Не могут быть

избраны депутатами Милли Меджлиса Азербайджанской Республики лица, имеющие двойное гражданство, имеющие обязательства перед другими государствами, работающие в системе исполнительной или судебной власти, лица, занимающиеся другой оплачиваемой деятельностью, исключая научную, педагогическую и творческую деятельность, религиозные деятели, лица, недееспособность которых подтверждается судом, осужденные за тяжкие преступления, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу.

Статья 96 Конституции Азербайджана предоставляет право законодательной инициативы депутатам Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, Президенту Азербайджанской Республики, Верховному Суду Азербайджанской Республики, 40 тысячам граждан Азербайджанской Республики, обладающих избирательным правом Прокуратуре Азербайджанской Республики и Али Меджлису Нахичеванской Автономной Республики.

Согласно статье 99 Конституции Азербайджана исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики. Президентом Азербайджанской Республики может быть избран гражданин Азербайджанской Республики не моложе 35 лет, постоянно проживающий на территории Азербайджанской Республики свыше 10 лет, обладающий избирательным правом, в том числе не судимый за тяжкое преступление, не имеющий обязательств перед другими государствами, имеющий высшее образование, не имеющий двойного гражданства.

Президент Азербайджанской Республики избирается на 5-летний срок путем всеобщих, прямых и равных выборов при свободном, личном и тайном голосовании. Для избрания главы государства Конституция Азербайджана устанавливает мажоритарную систему абсолютного большинства.

Президент Азербайджанской Республики с целью организации осуществления исполнительных полномочий создает Кабинет Министров Азербайджанской Республики, который является вышестоящим органом

исполнительной власти. Кабинет Министров Азербайджанской Республики подчиняется Президенту Азербайджанской Республики и ему подотчетен.

Согласно статье 125 Конституции Азербайджана судебную власть осуществляют Конституционный Суд Азербайджанской Республики, Верховный Суд Азербайджанской Республики, апелляционные суды Азербайджанской Республики, общие и специализированные суды Азербайджанской Республики. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства и других форм, предусмотренных законом. Судопроизводство должно обеспечивать установление истины.

Азербайджан является унитарным государством, в состав которого входит автономное образование – Нахичеванская Автономная Республика. Статус автономной республики определен в главе VIII Конституции Азербайджана.

Раздел V «Право и закон» определяет систему нормативно-правовых актов и источников права. В силу статьи 148 Конституции Азербайджана актами, входящими в систему законодательства Азербайджанской Республики, являются: 1) Конституция; 2) акты, принятые референдумом; 3) законы; 4) указы; 5) постановления Кабинета Министров Азербайджанской Республики; 6) нормативные акты центральных органов исполнительной власти.

Кроме того, частью системы законодательства являются международные договоры, стороной которых является Азербайджанская Республика.

Глава XI и глава XII Конституции Азербайджана посвящены соответственно порядку принятия изменений и порядку принятия дополнений Конституции.

Изменения в тексте Конституции Азербайджанской Республики принимаются только путем референдума. Субъектами законодательной инициативы могут быть глава государства или парламент.

Дополнения в Конституцию Азербайджанской Республики принимаются в виде Конституционных законов в Милли Меджлисе Азербайджанской Республики большинством в 95 голосов.

Предложение о внесении дополнений в Конституцию Азербайджанской Республики могут быть внесены Президентом Азербайджанской Республики или не менее чем 63 депутатами Милли Меджлиса.

Конституционные законы о дополнениях в Конституцию Азербайджанской Республики ставятся на голосование в Милли Меджлисе Азербайджанской Республики дважды. Второе голосование проводится через 6 месяцев после первого голосования.

Конституционные законы о дополнениях в Конституцию Азербайджанской Республики вступают в силу по подписании их Президентом Азербайджанской Республики после второго голосования.

Конституционные законы являются неотъемлемой частью Конституции Азербайджанской Республики и не должны противоречить основному тексту Конституции Азербайджанской Республики.

Конституция Туркменистана была принята 18 мая 1992 года туркменским парламентом. Как отмечается в преамбуле документа, «...народ Туркменистана, основываясь на своем неотъемлемом праве на определение своей судьбы; исходя из ответственности за настоящее и будущее Отечества; выражая верность заветам предков жить в единстве, мире и согласии; имея целью охрану национальных ценностей и интересов, укрепление независимости, суверенитета, статуса постоянного нейтралитета Туркменистана; гарантируя права и свободы каждого человека и гражданина и стремясь обеспечить гражданский мир и национальное согласие в обществе, утвердить устои народовластия и демократического, правового, светского государства...» принял настоящую Конституцию – Основной Закон Туркменистана.

Конституция Туркменистана состоит из восьми разделов:

Раздел I. Основы конституционного строя Туркменистана

Раздел II. Права, свободы и обязанности человека и гражданина в Туркменистане

Раздел III. Система органов власти и управления в Туркменистане

Раздел IV. Местное самоуправление

Раздел V. Избирательная система, референдум

Раздел VI. Судебная власть

Раздел VII. Прокуратура

Раздел VIII. Заключительные положения

Статья 1 Конституции Туркменистана провозглашает Туркменистан демократическим, правовым и светским государством, в котором государственное правление осуществляется в форме президентской республики. Туркменистан обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику. Государственный суверенитет и территория Туркменистана едины и неделимы.

Государство защищает независимость, территориальную целостность Туркменистана, конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок. Конституция устанавливает статус постоянного нейтралитета как один из фундаментальных принципов построения его внутренней и внешней политики.

Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти Туркменистана является народ. Народ Туркменистана осуществляет свою власть непосредственно или через представительные органы.

Статья 3 Конституции Туркменистана провозглашает человека наивысшей ценностью общества и государства и устанавливает принцип ответственности государства: «Государство ответственно перед каждым гражданином и обеспечивает создание условий для свободного развития личности, защищает жизнь, честь, достоинство и свободу, личную неприкосновенность, естественные и неотчуждаемые права гражданина».

В силу статьи 4 Конституции Туркменистана государственная власть основывается на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, которые действуют самостоятельно, уравнивая друг друга.

Принципами конституционного строя Туркменистана также являются:

- принцип верховенства права (государство, все его органы и должностные лица связаны правом и конституционным строем);

- принцип прямого действия и верховенства норм конституции (Конституция Туркменистана является Основным Законом государства. Закрепленные в ней нормы и положения имеют прямое действие. Законы и иные правовые акты, противоречащие Конституции, не имеют юридической силы);

- принцип примата норм международного права (Туркменистан признает приоритет общепризнанных норм международного права. Если международным договором Туркменистана установлены иные правила, чем предусмотренные законом Туркменистана, то применяются правила международного договора);

- принцип единого гражданства (за гражданином Туркменистана не признается гражданство другого государства; гражданин Туркменистана не может быть выдан другому государству либо изгнан за пределы Туркменистана, или ограничиваться в праве вернуться на Родину; гражданам Туркменистана гарантируются защита и покровительство государства как на территории Туркменистана, так и за её пределами);

- принцип национального режима для иностранцев и лиц без гражданства (иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и свободами, несут обязанности граждан Туркменистана, в соответствии с законодательством и международными договорами Туркменистана);

- принцип неприкосновенности собственности (собственность неприкосновенна; Туркменистан утверждает право частной собственности на

средства производства, землю, иные материальные и интеллектуальные ценности; они могут принадлежать также объединениям граждан и государству; государство гарантирует равную защиту и создаёт равные условия для развития всех форм собственности);

- принцип рыночной экономики (экономика Туркменистана основывается на принципах рыночных отношений; государство поощряет и поддерживает предпринимательство, способствует развитию малого и среднего бизнеса) и другие принципы.

Государственным языком Туркменистана согласно статье 14 Конституции является туркменский язык. Всем гражданам Туркменистана гарантируется право пользования родным языком.

Символами Туркменистана как суверенного государства являются его Государственный флаг, Государственный герб, Государственный гимн.

Флаг, герб, гимн устанавливаются и охраняются законом.

Раздел III Конституции Туркменистана определяет систему органов власти и управления в Туркменистане. Высшим представительным органом народной власти является Халк Маслахаты Туркменистана. Конституционный закон о Халк Маслахаты Туркменистана принимается самим Халк Маслахаты и имеет обязательную силу на всей территории Туркменистана.

В состав Халк Маслахаты входят: Президент Туркменистана; депутаты Меджлиса, председатель Верховного казыета, Генеральный прокурор, члены Кабинета Министров, хякимы велятов, хяким города Ашхабада; халк векиллери; руководители партий, Молодежной организации, профсоюзов, Союза женщин, являющиеся членами Общенационального движения «Галкыныш», руководители общественных организаций в государстве, представители старейшин Туркменистана; хякимы городов, являющихся административными центрами велятов и этрапов, арчыны городов и поселков, являющихся административными центрами этрапов. Халк Маслахаты состоит из 2507 членов.

К компетенции Халк Маслахаты относятся: 1) принятие Конституции Туркменистана, конституционных законов, внесение в них изменений и дополнений; 2) образование Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в Туркменистане, внесение изменений в ее состав; 3) решение вопроса о проведении всенародных референдумов; 4) назначение выборов Президента Туркменистана, депутатов Меджлиса, халк векиллери и членов Генгешей; 5) рассмотрение и утверждение программ основных направлений политического, экономического и социального развития страны; 6) изменение Государственной границы и административно-территориального деления Туркменистана; 7) заслушивание информации Президента Туркменистана о положении в стране, наиболее важных вопросах внутренней и внешней политики; 8) заслушивание отчетов о деятельности Меджлиса Туркменистана, Кабинета Министров, Верховного казыета, Генеральной прокуратуры; 9) объявление отдельных неправовых деяний действиями по измене Родине, объявление изменниками Родины лиц, признанных виновными и осужденных за совершение таких деяний, и решение вопроса о разрешении применения к ним исключительной меры наказания в виде пожизненного лишения свободы. Право применения исключительной меры наказания в виде пожизненного лишения свободы принадлежит Верховному казыету Туркменистана с последующим рассмотрением на заседании Халк Маслахаты вопроса об утверждении таких приговоров, вынесенных казыетом; 10) ратификация и денонсация договоров о межгосударственных союзах и иных образованиях; 11) рассмотрение вопросов мира и безопасности; 12) другие вопросы, отнесенные к его ведению Конституцией и законами.

Решения Халк Маслахаты реализуются Президентом Туркменистана, Меджлисом, Кабинетом Министров и другими государственными органами в соответствии с их полномочиями, установленными Конституцией и законами.

Халк Маслахаты созывается Председателем Халк Маслахаты или Президентом Туркменистана по мере необходимости, но не реже одного раза в год по инициативе Председателя Халк Маслахаты, Президента Туркменистана, Меджлиса или одной трети членов Халк Маслахаты от их установленного числа.

Высшую государственную власть и управление в Туркменистане осуществляют Президент Туркменистана, Меджлис, Кабинет Министров, Верховный кзыет.

Президент Туркменистана является главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом Туркменистана, выступает гарантом национальной независимости и статуса нейтралитета Туркменистана, территориальной целостности, соблюдения Конституции и международных соглашений. Президентом Туркменистана может быть избран родившийся в Туркменистане гражданин Туркменистана из числа туркмен не моложе сорока лет и не старше семидесяти лет, владеющий государственным языком, в течение предшествующих десяти лет постоянно проживающий в Туркменистане и работающий в государственных органах, общественных организациях и отраслях народного хозяйства, завоевавший высокий авторитет, признанный и выдвинутый Халк Маслахаты кандидатом, достойным участвовать в выборах Президента Туркменистана.

В силу статьи 54 Конституции Туркменистана Президент Туркменистана избирается непосредственно народом Туркменистана сроком на пять лет и вступает в должность немедленно после принесения присяги на заседании Халк Маслахаты.

Президент Туркменистана осуществляет следующие функции: 1) проводит в жизнь Конституцию и законы; 2) руководит осуществлением внешней политики, представляет Туркменистан в отношениях с другими государствами, назначает и отзывает послов и других дипломатических представителей Туркменистана в иностранных государствах, при межгосударственных и международных организациях, принимает

верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей иностранных государств; 3) является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Туркменистана, отдает распоряжения о всеобщей или частичной мобилизации, использовании Вооруженных Сил, изменении их мест дислокации, приведении их в боевое состояние с последующим рассмотрением этих действий Халк Маслахаты, назначает высшее командование Вооруженных Сил, руководит деятельностью Совета государственной безопасности Туркменистана; 4) выступает на Халк Маслахаты о положении в стране, информирует о наиболее важных вопросах внутренней и внешней политики; 5) представляет на рассмотрение и утверждение Меджлиса Государственный бюджет и отчет о его исполнении; б) подписывает законы, вправе не позднее чем в двухнедельный срок, используя право отлагательного вето, возвратить закон со своими возражениями в Меджлис для повторного обсуждения и голосования. Если Меджлис большинством в две трети голосов депутатов подтвердит ранее принятое им решение, Президент Туркменистана подписывает закон. Президент Туркменистана не обладает правом отлагательного вето в отношении законов об изменениях и дополнениях в Конституцию, принятых на Халк Маслахаты; 7) назначает по решению Халк Маслахаты дату проведения референдумов, вправе досрочно созвать сессию Меджлиса; 8) решает вопросы о приеме в гражданство и выхода из гражданства Туркменистана, предоставления убежища; 9) награждает орденами и другими наградами Туркменистана, присваивает почетные, воинские, иные специальные государственные звания и отличия; 10) с согласия Меджлиса назначает и освобождает от должности председателя Верховного кзыета, Генерального прокурора, министра внутренних дел, министра юстиции; 11) осуществляет помилование и амнистию; 12) вводит в интересах обеспечения безопасности граждан чрезвычайное положение на всей территории или в отдельных местностях Туркменистана; 13) решает другие вопросы, отнесенные к его ведению Конституцией и законами.

Президент Туркменистана издает указы, постановления и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Туркменистана.

Президент Туркменистана обладает правом неприкосновенности. Его честь и достоинство охраняются законом. Статья 59 Конституции Туркменистана определяет порядок и основания досрочного прекращения полномочий главы государства: Президент Туркменистана может быть досрочно освобожден от должности при невозможности выполнения им своих обязанностей по болезни. Халк Маслахаты на основании заключения создаваемой им независимой медицинской комиссии принимает решение о досрочном освобождении Президента от должности, но такое решение принимается не менее чем двумя третями голосов членов Халк Маслахаты от их установленного числа.

В случае нарушения Президентом Туркменистана Конституции и законов Халк Маслахаты может выразить недоверие Президенту Туркменистана и вынести вопрос о его смещении на народное голосование. Вопрос о недоверии Президенту Туркменистана может быть рассмотрен по требованию не менее одной трети от установленного числа членов Халк Маслахаты. Решение о недоверии Президенту Туркменистана принимается не менее чем двумя третями голосов членов Халк Маслахаты от их установленного числа.

Если Президент по тем или иным причинам не может исполнять свои обязанности, впредь до избрания нового Президента его полномочия переходят к Председателю Меджлиса. Выборы Президента в этом случае должны быть проведены не позже двух месяцев со дня перехода его полномочий к Председателю Меджлиса. Лицо, исполняющее обязанности Президента Туркменистана, не может баллотироваться кандидатом в Президенты.

Согласно статье 61 Конституции Туркменистана законодательным органом государства является Меджлис (парламент), состоящий из

50 депутатов, избираемых по территориальным округам примерно с равным числом избирателей сроком на пять лет.

Меджлис может быть досрочно распущен: 1) по решению референдума; 2) по постановлению Халк Маслахаты; 3) по постановлению Меджлиса, принятому большинством не менее двух третей от установленного числа депутатов (самороспуск); 4) Президентом Туркменистана в случаях несформирования в течение шести месяцев руководящего состава Меджлиса.

Конституция Туркменистана предусматривает институт делегированного законодательства. Согласно статье 65 Меджлис может передавать право издавать законы по отдельным вопросам Президенту Туркменистана с обязательным последующим рассмотрением вопроса об их утверждении. При этом Меджлис не может никому передавать законодательные права по вопросам уголовного и административного законодательства и судопроизводства. К ведению Меджлиса относятся: 1) принятие, толкование законов, внесение в них изменений, осуществление контроля за их исполнением; 2) рассмотрение вопроса об одобрении программы деятельности Кабинета Министров; 3) рассмотрение вопроса об утверждении Государственного бюджета Туркменистана и отчета о его исполнении; 4) организация контроля и наблюдения за выборами; 5) рассмотрение по предложению Президента Туркменистана вопросов о назначении на должность и освобождении от должности председателя Верховного кazyета, Генерального прокурора, министра внутренних дел, министра юстиции; 6) учреждение государственных наград, награждение государственными наградами Президента Туркменистана, присвоение ему почетных званий, воинских званий и отличий; 7) определение соответствия Конституции нормативных актов органов государственной власти и управления; 8) иные вопросы, отнесенные к полномочиям Меджлиса Конституцией и законами.

Депутаты Меджлиса обладают правом запроса, устных и письменных вопросов к Кабинету Министров, министрам, руководителям других государственных органов.

Согласно статье 69 Конституции Туркменистана депутат может быть лишен депутатских полномочий только Меджлисом. Решение по этому вопросу принимается большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Меджлиса. Депутат не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или иным образом лишен свободы без согласия Меджлиса.

Исполнительным и распорядительным органом Туркменистана является Кабинет Министров, который формируется Президентом Туркменистана. В Кабинет Министров входят заместители Председателя Кабинета Министров, министры. При этом глава государства может вводить в состав Кабинета Министров и других должностных лиц, которые являются руководителями центральных органов исполнительной власти.

Кабинет Министров формируется Президентом в течение месяца после вступления его в должность и слагает полномочия перед вновь избранным Президентом. Кабинет Министров наделен классическими полномочиями правительства: 1) организует исполнение законов Туркменистана, правовых актов Президента Туркменистана и решений Халк Маслахаты; 2) осуществляет меры по обеспечению и защите прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, национальной безопасности; 3) разрабатывает и вносит на рассмотрение Халк Маслахаты предложения по основным направлениям внутривластной и внешнеполитической деятельности государства, программы экономического и социального развития страны; 4) осуществляет государственное управление экономическим и социальным развитием, организует управление государственными предприятиями, организациями и учреждениями, обеспечивает рациональное использование и охрану природных ресурсов; 5) принимает меры по укреплению денежной и кредитной системы;

б) образует в случае необходимости комитеты, главные управления и другие ведомства при Кабинете Министров; 7) реализует внешнеэкономическую деятельность, обеспечивает развитие культурных связей с зарубежными государствами; 8) руководит деятельностью правительственных учреждений, государственных предприятий и организаций, вправе отменять акты министерств и ведомств; 9) выполняет иные обязанности, отнесенные законами и иными нормативными актами к его ведению.

Исполнительную власть на местах осуществляют: в велятах – хякимы велятов, в городах – хякимы городов, в этрапах – хякимы этрапов, арчыны.

Раздел V Конституции Туркменистана посвящен институтам непосредственной демократии – выборам и референдумам.

Выборы Президента Туркменистана, депутатов Меджлиса, халк векиллери, членов Генгешей являются всеобщими и равными: право избирать имеют граждане Туркменистана, достигшие 18 лет, каждый избиратель имеет один голос.

В выборах не участвуют психически больные граждане, признанные казыетом недееспособными; лица, содержащиеся в местах лишения свободы. В голосовании не принимают участие лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей.

Выборы являются прямыми, выборные лица избираются гражданами непосредственно. Голосование на выборах является тайным, контроль за волеизъявлением избирателей в ходе голосования не допускается.

Для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни могут проводиться всенародные и местные референдумы.

Вопросы об отмене акта, принятого референдумом, решаются исключительно на всенародном референдуме. Право назначения всенародного референдума принадлежит Халк Маслахаты по предложению не менее одной четверти от установленного числа его членов, либо по

предложению не менее 250 тысяч граждан, обладающих избирательным правом.

Порядок проведения выборов, всенародных и местных референдумов определяется законом. Выборы и референдумы не проводятся в период чрезвычайного положения.

Контрольные вопросы к главе:

- Раскройте содержание и сущность конституции как Основного Закона общества и государства.
- Конституция – основной закон государства или общества? Ответ аргументируйте.
- Назовите основания общетеоретической классификации конституций. К каким классификационным видам относится Конституция Украины? Конституция Туркменистана? Конституция Азербайджана?
- Конституция является основой развития национальной правовой системы и национального законодательства. Обоснуйте данное утверждение.
- В чем заключается высшая юридическая сила конституции?
- Раскройте учредительный характер конституции.
- Охарактеризуйте прямое действие норм конституции.
- В каком соотношении находится Конституция Украины и международные договоры, ратифицированные Верховной Радой Украины?
- Назовите и охарактеризуйте способы принятия народных конституций. В каком порядке принималась Конституция Украины? Конституция Азербайджана? Конституция Туркменистана?
- Проанализируйте порядок внесения изменений в Конституцию Украины. В Конституцию Азербайджана. В Конституцию Туркменистана.
- Назовите и раскройте юридические свойства конституции.
- В чем заключаются юридические функции конституции?
- Дайте юридическую характеристику Конституции Украины. Конституции Азербайджана. Конституции Туркменистана.

Глава 3. Основы конституционного строя Украины

1. Понятие и признаки конституционного строя.
2. Принципы конституционного строя.
3. Конституционно-правовое регулирование государственных символов Украины.

§1. Понятие и признаки конституционного строя

Основы конституционного строя закреплены в первом разделе Основного Закона. Несмотря на то, что этот раздел имеет название «Общие положения», а термин «конституционный строй» из двадцати статей раздела встречается лишь в пункте 3 статьи 5, анализ содержания его положений позволяет сделать вывод, что первый раздел Конституции Украины посвящен именно основам конституционного строя.

Отметим, что термин «конституционный строй» встречается в текстах многих зарубежных конституций, тем не менее, законодательное определение данного понятия в настоящее время отсутствует. Последнее обстоятельство объясняет причину существования различных подходов к определению сущности и содержания конституционного строя.

Так, конституционный строй определяется как система социальных (экономических и политико-правовых) отношений, которая устанавливается и охраняется конституцией и другими конституционно-правовыми актами каждого государства. Также под конституционным строем предлагается понимать, во-первых, совокупность правоотношений, возникающих в связи с применением норм конституции и других источников конституционного права, во-вторых, совокупность основных правоотношений, закрепленных и, нередко, специально выделенных в конституции, в-третьих, систему конституционных положений, в основном базового характера, которые иногда обладают высшей степенью юридической стабильности. Достаточно распространенной является позиция, что конституционный строй опосредует

собой общественный и государственный строй. Однако соотношение между конституционным и государственным строем, общественным и конституционным строем определяется по-разному.

Так, в частности, некоторые авторы отождествляют конституционный и государственный строй, считая, что конституционный строй – это определенная форма или соответствующий способ организации государства, закрепленный в ее конституции, обеспечивает подчиненность государства праву и характеризует его как конституционное государство. При этом отмечается, что каждое государство характеризуется определенными признаками, в которых оказывается его специфика. Именно совокупность этих признаков позволяет констатировать определенный способ, определенную форму организации государства, которая после закрепления ее в конституции становится органической составной частью конституционного строя государства. Подытоживая свои рассуждения относительно конституционного строя, эти авторы утверждают, что конституционный строй как форма или способ организации государства обеспечивает подчинение его праву и характеризует как конституционное государство.

Положительным в этом определении является, прежде всего, представление о конституционном строе как об определенной организации государства, существование которой обусловлено конституцией и которая подчинена праву.

Тем не менее, невозможно согласиться с пониманием конституционного строя как способа организации государства, так как это очень узкий подход к определению данного понятия. На наш взгляд, «конституционный строй» является понятием, которое намного шире понятия «государственный строй», поскольку охватывает не только сферу политических отношений, составной частью которой является государственный строй, но и включает в себя также социальные, экономические и духовно-культурные отношения как подсистемы общественного строя.

Кроме того, применение термина «конституционный строй» для обозначения отношений, существующих в любом обществе, ко всем государствам без исключения, отождествление конституционного и государственного строя вызывает необходимость при рассмотрении негативных политических явлений (таких как, например, тоталитарный режим, диктатура, противоправные силовые действия и т.д.) делать оговорки, что подобная государственная практика на самом деле является неконституционной.

Политическая реальность некоторых государств (даже имеющих конституцию) может быть далека от конституционных принципов. Публичная власть в таких государствах не основана на конституционных принципах. Следовательно, эти государства имеют государственное, а не конституционное право, и не имеют конституционного строя.

Таким образом, государственный строй как способ организации государства охватывает отношения, связанные с осуществлением государственной власти, может и не иметь свойств конституционного строя, минимальными признаками которого являются наличие демократической реально действующей конституции, обеспеченность прав и свобод человека и принцип разделения властей. Именно эти признаки характеризуют общественный строй как конституционный, а государство – как демократическое и правовое.

Таким образом, конституционный строй – это система общественных отношений, при которой обеспечиваются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с демократической конституцией.

Следовательно, конституционный строй Украины – это система общественных отношений, предусмотренных и гарантированных Конституцией и законами Украины. Соблюдение положений Основного Закона превращает общественный строй – исторически конкретную систему общественных отношений, которая состоит из экономической, социальной,

политической и духовно-культурной подсистем, – в конституционный. В этом смысле категория «конституционный строй», действительно, развивается из категории общественного и государственного строя.

§2. Принципы конституционного строя

Государство и общество имеют конституционный строй, если система существующих общественных отношений соответствует демократическим принципам, которые закреплены в конституции. Следовательно, принципы конституционного строя – основополагающие идеи Основного Закона, реализация которых в общественных отношениях позволяет признать сложившуюся систему общественных отношений конституционным строем.

Принципы конституционного строя закреплены в первом разделе Конституции Украины, тесно взаимосвязаны между собой и составляют отдельный институт – институт основ конституционного строя.

Устанавливая основы конституционного строя, эти нормы закрепляют суверенитет и полновластие народа, гарантии и основные формы его осуществления; провозглашают человека, его права и свободы высшей социальной ценностью; определяют характер, место и роль государства в обществе, его основные задачи и функции, принципы организации и осуществление государственной власти; устанавливают назначения и гарантии местного самоуправления; закрепляют политическое и идеологическое многообразие, основы политико-правового статуса общественных объединений. К основам конституционного строя относятся также нормы, обеспечивающие единство экономического пространства, которые предусматривают формы и объекты собственности, указывают основные направления социального развития, определяют юридическую силу и характер действия самой конституции.

К принципам конституционного строя Украины относятся:

- принцип демократического, социального и правового государства (статья 1 Конституции Украины);

- принцип унитарного государства (статья 2 Конституции Украины);
- принцип территориальной целостности и неприкосновенности (статья 2 Конституции Украины);
- принцип признания человека, его чести и достоинства, прав и свобод наивысшей социальной ценностью (статья 3 Конституции Украины);
- принцип государственного суверенитета (статьи 1, 17, 18 Конституции Украины);
- принцип народного суверенитета (статья 3 Конституции Украины);
- принцип разделения властей (статья 6 Конституции Украины);
- принцип признания и гарантирования местного самоуправления (статья 7 Конституции Украины);
- принцип верховенства права (статья 8 Конституции Украины);
- принцип примата норм международного права над нормами национального законодательства (статья 9 Конституции Украины);
- принцип провозглашения украинского языка государственным (статья 10 Конституции Украины);
- принцип гарантирования развития, использования и защиты языков национальных меньшинств (статья 10 Конституции Украины);
- принцип политического, экономического и идеологического плюрализма (статья 15 Конституции Украины) и другие.

Принцип признания человека, его чести и достоинства, прав и свобод наивысшей социальной ценностью (статья 3 Конституции Украины) предполагает приоритет прав и свобод человека в деятельности органов публичной власти. Предназначение и содержание деятельности и органов публичной власти заключается в обеспечении реализации и защите прав человека. Согласно статье 3 Конституции Украины: «Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью».

Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство отвечает перед

человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства».

Государственный, народный и национальный суверенитет как принципы права и принципы конституционного строя закреплены на уровне Основного Закона (статья 1, 2, 5, 10, 11, 17 Конституции Украины). Принцип народного суверенитета провозглашен статьей 5 Конституции Украины: во-первых, статья определяет носителя суверенитета (носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине выступает народ); во-вторых, устанавливает формы осуществления народного суверенитета (народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления); в-третьих, народу гарантируется исключительное право решать наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни (право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит народу и не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами). Статья 17 Конституции Украины указывает на взаимосвязь между народным и государственным суверенитетом; защита территориальной целостности Украины, ее экономической и информационной безопасности являются главными функциями государства и делом украинского народа.

Принцип государственного суверенитета имеет законодательное определение, которое закреплено в Декларации о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 года. Декларация определяет государственный суверенитет как верховенство, самостоятельность, полноту и неделимость Республики в рамках ее территории и независимость, и равенство во внешних сношениях.

Таким образом, государственный суверенитет как политико-юридическое свойство государственной власти характеризуется четырьмя внутренними и двумя внешними признаками, при этом:

Верховенство государственной власти означает, что на территории государства не может быть иных, конкурирующих с ним властей; только государство полномочно издавать общеобязательные нормы и правила.

Самостоятельность государственной власти предполагает наличие у государства достаточного авторитета для принятия решений и ресурсов для обеспечения их выполнения; вмешательство со стороны иных субъектов в осуществление государственной власти недопустимо.

Полнота государственной власти заключается в том, что государственная власть распространяется на все сферы общественной жизни без каких-либо исключений; государство полномочно решать любой вопрос общественной жизни.

Неделимость государственной власти означает целостность и единство государственной власти; принцип разделения властей предполагает не деление государственной власти, а распределение функций и компетенции между государственными органами.

Независимость государственной власти характеризует государство как самостоятельного субъекта внешнеполитических (международных) отношений, который самостоятельно, без вмешательства извне, формирует и осуществляет свою внешнюю политику.

Равноправие означает, что государство наделено равными с иными государствами – субъектами международных отношений правами и обязанностями, является полноценным участником международного сообщества.

Анализ соответствующих норм Конституции Украины позволяет определить народный суверенитет следующим образом: это политико-правовое свойство народа, которое означает его способность и реальную возможность быть верховным и полновластным субъектом в решении наиболее важных вопросов внутренней и внешней политики в формах, которые не запрещены Конституцией и законами.

Что касается соотношения народного и государственного суверенитета, следует отметить, что в демократическом государстве государственный суверенитет основывается на народном суверенитете и обеспечивает его реализацию: государство является суверенным до тех пор, пока оно обладает комплексом суверенных прав и способно выражать волю народа.

Демократическое государство должно обеспечить национальным меньшинствам, которые проживают на его территории и являются частью его народа, ряд прав, осуществление которых будет означать реализацию нацией национального суверенитета.

Принцип разделения властей провозглашен в статье 6 Конституции Украины: «Государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных настоящей Конституцией пределах и в соответствии с законами Украины». Таким образом, составными элементами государственной власти выступают власть законодательная, исполнительная и судебная. Взаимодействуя друг с другом, они осуществляют соответствующие функции: каждая ветвь государственной власти сдерживает другие и, в свою очередь, ими же уравнивается. В результате чрезмерная концентрация государственной власти в руках одного субъекта и, следовательно, ее узурпация и государственный произвол невозможны.

Принцип разделения властей, закрепленный в статье 6 Основного Закона, раскрывается в Разделах IV-VII, XII Конституции Украины и на уровне конституционного законодательства.

Высшими органами государственной власти в Украине являются: законодательной – Верховная Рада Украины, исполнительной – Кабинет Министров Украины, судебной – Верховный Суд Украины; функция конституционного контроля возложена на Конституционный Суд Украины.

Функцию общего надзора осуществляет система органов прокуратуры Украины.

Принцип разделения властей является общепризнанным, но способы его практической реализации различны и определяют форму государственного правления. По форме государственного правления Украина – смешанная республика.

Принцип республиканизма провозглашен статьей 5 Конституции Украины. Главный признак республики (основное отличие от монархии) заключается в выборности и сменяемости главы государства. Кроме того, к признакам республиканской формы правления относятся:

- отсутствие должностей, которые передаются по наследству;
- формирование органов публичной власти путем выборов;
- законодательное определение (ограничение) срока полномочий;
- периодичность проведения выборов.

Принцип демократизма (статья 1 Конституции Украины) означает право и реальную возможность граждан принимать участие в управлении государством, влиять на процесс принятия и содержание государственно-властных решений. Демократия – воплощение воли народа в форме государства, деятельность которого направлена на обеспечение реализации общепризнанных прав и свобод человека. В демократическом государстве существуют надлежащие условия для проведения честных и открытых выборов, а также для существования различных политических партий, общественных организаций и иных общественных объединений, которые отражают разнообразие политических и социально-экономических интересов различных социальных групп.

Принцип унитаризма или унитарной формы государственного устройства закреплен в статье 2 Конституции Украины. Он означает отсутствие в составе Украины государст्वоподобных образований, единую систему органов государственной власти, единую систему законодательства. Автономная Республика Крым имеет статус административной автономии,

что соответствует принципам унитаризма. Наличие в составе Украины автономного образования, а также двух городов – Киева и Севастополя с особым правовым статусом относит Украину к категории асимметричных унитарных государств.

Принцип социального государства (статья 1 Конституции Украины) предполагает направленность деятельности государства на обеспечение и удовлетворение социальных нужд граждан Украины. Социальное государство – государство с развитыми социальными программами, которые направлены на поддержку незащищенных слоев населения. Социальное государство распределяет материальные блага в соответствии с принципом социальной справедливости, чтобы обеспечить всем и каждому достойный уровень жизни. Названный принцип возлагает на государство целый ряд обязательств в сфере социально-экономических отношений.

Провозглашение Украины социальным государством следует рассматривать как норму-цель, то есть норму, которая устанавливает стандарт, к достижению которого должно стремиться государство.

Принцип правового государства (статья 1 Конституции Украины) означает связанность органов публичной власти правом, в первую очередь конституцией и законами. Правовое государство – государство, в котором обеспечивается принцип верховенства права. Последний закреплён в статье 8 Конституции Украины:

«В Украине признается и действует принцип верховенства права. Конституция Украины имеет высшую юридическую силу. Законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей. Нормы Конституции Украины являются нормами прямого действия. Обращение в суд для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина непосредственно на основании Конституции Украины гарантируется» (статья 8 Конституции Украины).

С принципом верховенства права тесно связан принцип законности, правовое закрепление которого содержится в статье 19 Конституции Украины:

«Правовой порядок в Украине основывается на принципах, в соответствии с которыми никто не может быть принужден делать то, что не предусмотрено законодательством. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины».

Принцип признания и гарантирования местного самоуправления (статья 7 Конституции Украины) заключается в признании местного самоуправления (муниципальной власти) самостоятельной подсистемой публичной власти, которая организационно и финансово отделена от государственного аппарата.

Принцип признания международно-правовых стандартов, провозглашенный статьей 9 Основного Закона, означает признание Украиной норм международного права, их прогрессивного характера. Данный принцип свидетельствует о намерении Украины как самостоятельного и равноправного субъекта международно-правовых отношений добросовестно выполнять принятые международно-правовые обязательства. Согласно статье 9 Конституции Украины действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины. Заключение международных договоров, противоречащих Конституции Украины, возможно только после внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины. Более того, в соответствии со статьей 19 Закона Украины «О международных договорах Украины», если международным договором Украины, вступившим в силу в установленном порядке, предусмотрены иные правила, чем те, которые содержатся в соответствующем акте законодательства Украины, то применяются правила

международного договора. Таким образом, Конституция Украины и национальное законодательство исходят из принципа примата (верховенства) норм международного права.

Принципом конституционного строя, который одновременно выступает фундаментальным принципом правового статуса личности, является принцип равенства. Согласно статье 21 и статье 24 Конституции Украины: все люди свободны и равны в своем достоинстве и правах; права и свободы человека неотчуждаемы и нерушимы; граждане имеют равные конституционные права и свободы и равны перед законом; не может быть привилегий или ограничений по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и иных убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, по языковым или иным признакам.

Равенство прав женщины и мужчины обеспечивается: предоставлением женщинам равных с мужчинами возможностей в общественно-политической и культурной деятельности, в получении образования и профессиональной подготовке, в труде и вознаграждении за него; специальными мерами по охране труда и здоровья женщин, установлением пенсионных льгот; созданием условий, дающих женщинам возможность сочетать работу с материнством; правовой защитой, материальной и моральной поддержкой материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и иных льгот беременным женщинам и матерям.

Статья 26 Конституции Украины распространяет принцип равенства и на иностранцев и лиц без гражданства: «Иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в Украине на законных основаниях, пользуются теми же правами и свободами, а также несут такие же обязанности, как и граждане Украины, – за исключениями, установленными Конституцией, законами или международными договорами Украины. Иностранцам и лицам без гражданства может быть предоставлено убежище в порядке, установленном законом».

§3. Конституционно-правовое регулирование государственных символов Украины

Статья 20 Конституции Украины устанавливает основы правового регулирования государственных символов государства Украина. Согласно этой статье государственными символами Украины являются Государственный Флаг Украины, Государственный Герб Украины и Государственный Гимн Украины.

Государственный Флаг Украины – полотнище, состоящее из двух равновеликих горизонтальных полос синего и желтого цветов.

Положения Конституции Украины о Государственном Флаге Украины повторяют Постановление Верховной Рады Украины от 28 января 1992 года, которым парламент на заре независимости Украинской Державы утвердил как Государственный Флаг Украины национальный флаг, который представляет собой прямоугольное полотнище, состоящее из двух равных по ширине горизонтально расположенных полос: верхней – синего цвета и нижней – желтого цвета, с соотношением ширины флага к его длине 2:3.

В честь многовековой истории создания украинского государства, государственной символики независимой Украины и с целью воспитания уважения граждан к государственным символам Украины Указом Президента Украины от 23 августа 2004 года «Про День Государственного Флага Украины» установлен День Государственного Флага Украины, который отмечается ежегодно 23 августа. В соответствии с названным Указом органы исполнительной власти и органы местного самоуправления ответственны за проведение комплекса торжественных мероприятий по празднованию Дня Государственного Флага Украины, в частности проведение ежегодно 23 августа в 9 часов официальной церемонии поднятия Государственного Флага Украины в городах Киеве и Севастополе, областных и районных центрах, других населенных пунктах Украины, с участием деятелей науки и культуры, представителей общественных объединений; организацию в рамках празднования Дня Государственного Флага Украины

разъяснительно-просветительских мероприятий, посвященных истории Государственного Флага Украины и других государственных символов Украины, тематических конференций, круглых столов и так далее.

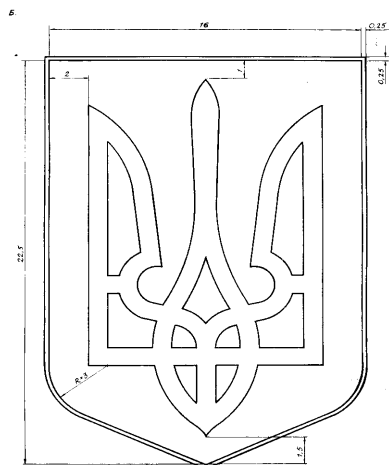
Статья 20 Конституции Украины содержит общее описание Государственного Герба Украины: «Большой Государственный Герб Украины устанавливается с учетом малого Государственного Герба Украины и герба Войска Запорожского законом, который принимается не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Главным элементом большого Государственного Герба Украины является Знак Княжеского Государства Владимира Великого (малый Государственный Герб Украины)».

Малый Государственный Герб Украины был утвержден Постановлением Верховной Рады Украины «О Государственном Гербе Украины» от 19 февраля 1992 года: «Утвердить трезубец как малый герб Украины, считая его главным элементом большого герба Украины...»

Изображение Государственного Герба Украины помещается на печатях органов государственной власти и государственного управления, денежных знаках и знаках почтовой оплаты, служебных удостоверениях, штампах, бланках государственных учреждений с обязательным соблюдением пропорций изображения герба, утвержденного Постановлением Верховной Рады Украины «О Государственном Гербе Украины».

Схематическое изображение Государственного Герба Украины:



Согласно части 5 статьи 20 Конституции Украины Государственный Гимн Украины – национальный гимн на музыку М. Вербицкого со словами, утвержденными законом, который принимается не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Данное положение Конституции Украины конкретизируется Законом Украины «О Государственном Гимне Украины» от 6 марта 2003 года: Государственным Гимном Украины является национальный гимн на музыку М. Вербицкого со словами первого куплета и припева произведения П. Чубинского в такой редакции:

*«Ще не вмерла України і слава, і воля,
Ще нам, браття молодії, усміхнеться доля.
Згинуть наші воріженьки, як роса на сонці.
Запануєм і ми, браття, у своїй сторонці.*

Приспів:

*Душу й тіло ми положим за нашу свободу,
І покажем, що ми, браття, козацького роду».*

Статья 2 Закона Украины «О Государственном Гимне Украины» определяет порядок использования Государственного Гимна Украины: «Установить, что торжественные мероприятия общегосударственного значения начинаются и заканчиваются исполнением Государственного Гимна Украины. Музыкальное исполнение Государственного Гимна Украины осуществляется во время проведения официальных государственных церемоний и других мероприятий».

Государственные символы охраняются нормами уголовного законодательства. Раздел XV Уголовного кодекса Украины «Преступления против авторитета органов государственной власти, местного самоуправления и объединения граждан» предусматривает уголовную ответственность за надругательство над государственными символами (статья 338) и незаконное поднятие Государственного Флага Украины на речном или морском судне (статья 339).

Контрольные вопросы к главе:

- Раскройте содержание понятий «общественный строй», «государственный строй», «конституционный строй». В каком соотношении они находятся?
- Какие признаки характеризуют общественный строй как конституционный?
- Проанализируйте конституционные нормы, которые закрепляют основы конституционного строя в Украине.
- Раскройте особенности конституционно-правового регулирования политической системы Украины. В чем заключается сущность и значение принципа политического плюрализма?
- Охарактеризуйте конституционно-правовое регулирование экономической системы Украины.
- Определите понятие и признаки основ конституционного строя.
- Что такое принципы конституционного строя? Дайте характеристику отдельных принципов конституционного строя.
- Назовите источники конституционно-правового регулирования государственных символов Украины.
- Что такое конституционно-правовая ответственность? Приведите примеры конституционно-правовых санкций.

Глава 4. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине

1. Понятие и элементы конституционно-правового статуса человека и гражданина.
2. Основные (конституционные) права и обязанности человека и гражданина в Украине.
3. Гражданство Украины.
4. Конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в Украине.

§1. Понятие и элементы конституционно-правового статуса человека и гражданина

Конституционно-правовой статус человека и гражданина – совокупность прав (свобод) и обязанностей, которые определяют правовое положение личности в обществе и государстве; отдельный институт конституционного права Украины, представляющий собой систему конституционно-правовых норм, которые закрепляют права (свободы), обязанности человека и гражданина в Украине, гарантии их реализации, а также механизмы защиты.

Элементами конституционно-правового статуса человека и гражданина являются:

- права (свободы);
- обязанности;
- принципы правового статуса;
- гражданство;
- гарантии правового статуса.

Конституционные (основные) права и свободы – вид и мера возможного поведения, гарантированные Конституцией Украины. Конституционные (основные) обязанности – установленные на уровне Основного Закона вид и мера должного поведения. Нереализация права

(свободы) не влечет за собой юридической ответственности, так как право определяет сферу индивидуальной свободы и реализация (нереализация) правовых возможностей, гарантированных государством, зависит от усмотрения личности. Другое дело – юридическая обязанность, исполнение которой требует от лица определенного поведения (действия или бездействия); ее неисполнение означает совершение правонарушения и имеет последствием привлечение виновного к юридической ответственности.

Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина закреплены в разделе II «Права, свободы и обязанности человека и гражданина в Украине». Как видим, Конституция Украины, как и другие конституции зарубежных стран, разграничивает права человека и права гражданина. Для обозначения субъекта – человека как носителя прав и свобод конституции и конституционное законодательство используют формулировки «каждый», «все», «никто» или безличные обороты «гарантируется свобода», «признается право» и так далее; при закреплении прав граждан используются словосочетания «граждане имеют право», «гражданам гарантируется» и так далее. Таким образом, права человека – это права, которые принадлежат всем, без исключения (собственным гражданам, иностранцам, лицам без гражданства), права гражданина – исключительно собственным гражданам государства.

Принципы конституционно-правового статуса личности (человека и гражданина) в Украине – закрепленные в национальном законодательстве фундаментальные идеи, которые лежат в основе конституционно-правового статуса. Подавляющее большинство принципов конституционно-правового статуса личности имеют закрепление в разделе I и разделе II Конституции Украины. К ним относятся принципы: признания человека, его прав и свобод наивысшей социальной ценностью; принцип равенства; уважения чести и достоинства; свободного развития личности; признания международно-правовых стандартов в области прав человека; нерушимости, неотъемлемости и неотчуждаемости основных прав и свобод;

гарантированности основных прав и свобод; единства прав, свобод и обязанностей; неисчерпаемости прав и свобод; недопустимости злоупотребления правами и свободами и другие принципы.

§2. Основные (конституционные) права и обязанности человека и гражданина в Украине

Основные (конституционные) права и свободы – вид и мера возможного поведения, которые гарантированы на конституционном уровне, признаны государством и обществом.

Основные (конституционные) права и свободы имеют следующие признаки:

фундаментальность – имеют основополагающий характер, выступают предпосылкой возникновения других (производных) прав и свобод;

универсальность – принадлежат всем гражданам, независимо от каких-либо социальных признаков;

нерушимость – не могут быть отменены или изменены; их нарушение влечет за собой юридическую ответственность;

неотъемлемость – тесно связаны с личностью; никто не сможет отобрать у субъекта права и свободы, носителем которых он является;

неотчуждаемость – могут быть реализованы исключительно носителем прав и свобод и не могут быть переданы другим субъектам;

постоянство – принадлежат человеку с момента рождения, могут быть реализованы неограниченное количество раз;

системность – все права и свободы тесно взаимосвязаны между собой и обеспечивают комплексное и гармоничное развитие личности; нарушение одного права (свободы) влечет за собой нарушение других прав (свобод);

конституционная форма закрепления – имеют конституционно-правовое регулирование (объективизацию) на уровне Основного Закона;

неисчерпаемость – перечень прав и свобод, закрепленный в Конституции Украины, не является исчерпывающим и подлежит расширенному толкованию.

Права и свободы могут быть классифицированы по различным основаниям, которые позволяют раскрыть их сущность и содержание.

По субъекту права и свободы делятся на права и свободы человека и права и свободы гражданина. Права человека принадлежат всем независимо от признака гражданства; права граждан гарантируются исключительно собственным гражданам государства. Так, к правам граждан относится право избирать и избираться, право на членство в политических партиях, а также другие права, гарантирующие участие в государственном управлении.

В зависимости от особенностей субъекта права могут быть индивидуальными, а могут быть коллективными. Последняя группа является малочисленной. Например, к коллективным правам относятся право народа на мир и безопасность, право национальных меньшинств на национальную самобытность и культурное развитие и другие права, которые принадлежат народу (нации) или иному коллективному субъекту.

Кроме того, по субъекту права и свободы делятся на общие (универсальные), принадлежащие всем, и специальные, которые принадлежат отдельной социальной группе (например, права ребенка, права национальных меньшинств, права женщин и так далее).

По времени возникновения выделяют три поколения прав человека. Данное основание классификации отражает особенности становления и развития прав и свобод, позволяет раскрыть факторы, которые оказали воздействие на этот процесс.

Первое поколение прав человека связано с буржуазно-демократическими революциями, которые имели место в XVIII–XIX веках. На волне буржуазно-демократических революций были провозглашены принцип равенства, право на свободу и личную неприкосновенность, свобода слова, право на участие в политической жизни государства и так далее. По

своему содержанию права и свободы первого поколения являются личными и политическими.

Формирование второго поколения прав человека имело место в ходе социалистических революций начала XX века. В это время происходит процесс социализации конституций, результатом которого стало признание и закрепление на конституционном уровне широкого перечня социальных, экономических и духовно-культурных прав и свобод, среди которых право на труд, право на отдых, право на социальную защиту, право на образование и другие.

К третьему поколению прав человека относятся так называемые солидарные и культурные права, которые сложились во второй половине XX века. Факторами, которые оказали влияние на их становление, стали окончание Второй мировой войны, крушение колониальной системы, а также целый ряд глобальных проблем экологического характера. Третье поколение прав человека включает право народов (наций) на мир и безопасность, право народов (наций) на самоопределение, блок экологических прав и так далее.

Развитие науки и техники, особенно в области кибернетики, генетики, информационных технологий, привело к началу формирования четвертого поколения прав человека, к которому можно отнести право на телесную целостность, право на личную неповторимость (запрет клонирования), право на информационную безопасность и другие права.

Таким образом, выделение поколений прав и свобод (классификация по времени возникновения) свидетельствует о том, что все наиболее важные события всемирной истории имели значение для становления прав и свобод и что этот процесс далек от своего завершения.

В зависимости от того, какую роль в процессе обеспечения прав и свобод отводится государству, они могут быть негативными или позитивными. Негативные права и свободы могут быть реализованы их носителями без государственной поддержки. От государства требуется осуществление общей функции охраны права, не более. Таким образом,

негативные права и свободы определяют сферу индивидуальной свободы, ограждают общество в целом и индивида в частности от государственного вмешательства. Государство обязано воздерживаться от определенных действий (негативный аспект), совершение которых означает нарушение индивидуальной свободы. К негативным правам (свободам) относятся право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, свобода слова и другие. Позитивные права, напротив, не могут быть реализованы самостоятельно их субъектами. Обеспечение позитивных прав требует от государства определенной государственной политики, направленной на создание условий, необходимых для их реализации. Так, право на социальную защиту, право на бесплатное образование, медицинское обеспечение и ряд других социальных прав не могут быть реализованы без специальных государственных программ в соответствующей области. Таким образом, позитивные права могут рассматриваться как позитивные обязанности государства.

Учитывая, что право является видом и мерой возможного поведения, в зависимости от пределов их осуществления права и свободы делятся на абсолютные и относительные. Большинство прав (свобод) являются относительными. Конституции и законодательство специально оговаривают основания и порядок их ограничения: первая часть соответствующей статьи, как правило, формулирует право как вид возможного поведения, вторая часть – пределы его осуществления (меру). Абсолютные права (свободы) – это категория прав, которые не могут быть ограничены. Абсолютными правами, то есть правами, которые не могут быть ограничены, являются свобода мысли, право на уважение чести и достоинство, запрет рабства.

Наиболее распространенным основанием классификации прав и свобод является их деление на виды по содержанию на гражданские (личные), политические, социальные, экономические, духовно-культурные и в области экологии. Деление прав и свобод по содержанию имеет практическое значение, так как учитывается и национальным законодательством, и

международным правом при закреплении перечня прав и свобод (например, данная классификация отражена в Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах).

Гражданские (личные) права и свободы – это правовые возможности, связанные с личностью, которые обеспечивают ей физическое существование, неприкосновенность, безопасность и возможность свободного гармоничного развития. «Гражданскими» данная категория прав называется в силу того, что эти права принадлежат каждому человеку как члену гражданского общества, «личными» – так как они неотъемлемы от человеческой личности. К гражданским правам относятся: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на уважение частной и семейной жизни, неприкосновенность жилища, право на обращение в органы государственной власти, право на судебную защиту и другие права.

Политические права и свободы – блок прав, которые обеспечивают личности возможность принимать участие в управлении делами государства и общества. К ним относятся: право избирать и избираться, право принимать участие в референдумах, право на свободу союзов и ассоциаций, свобода слова и другие.

Социально-экономические права – совокупность прав, которые гарантируют личности возможность участвовать в экономических отношениях, а также достойный уровень жизни. Обеспечение социально-экономических прав требует от государства определенных финансовых затрат, поэтому наполнение социально-экономических прав конкретным содержанием зависит от уровня экономического развития государства. Социально-экономическими правами являются: право собственности, свобода предпринимательской деятельности, право на труд, право на отдых, право на забастовку, право на социальную защиту, право на медицинское обеспечение и другие.

Духовно-культурные права – это права и свободы, которые гарантируют личности свободу ее духовного и культурного развития. К ним относятся: свобода совести и вероисповедания, право на образование, право на доступ к культурным ценностям и так далее.

Отдельную группу прав составляют экологические права: «Каждый имеет право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права вреда.

Каждому гарантируется право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды, о качестве пищевых продуктов и предметов быта, а также право на ее распространение. Такая информация никем не может быть засекречена» (статья 50 Конституции Украины).

Правовой статус личности определяют не только права, но и обязанности, которые также имеют конституционно-правовое регулирование. Основные (конституционные) обязанности – это предусмотренные конституцией вид и мера надлежащего поведения. Исполнение обязанностей обеспечивается средствами государственного принуждения. Конституционные обязанности (как и конституционные права) характеризуются фундаментальностью, универсальностью, системностью, неотчуждаемостью.

Перечень основных обязанностей в Конституции Украины является достаточно сжатым, что свидетельствует о демократизме Основного Закона. При этом Конституция Украины различает обязанности человека и обязанности гражданина Украины. Обязанности гражданина закреплены в статье 65 Конституции Украины: «Защита Отечества, независимости и территориальной целостности Украины, уважение ее государственных символов являются обязанностью граждан Украины. Граждане несут военную службу в соответствии с законом».

Статьи 66-68 Конституции Украины определяют общие обязанности, которые касаются всех, без исключения, независимо от признака гражданской принадлежности:

«Статья 66. Каждый обязан не наносить вред природе, культурному наследию, возмещать причиненные им убытки.

Статья 67. Каждый обязан платить налоги и сборы в порядке и размерах, установленных законом...

Статья 68. Каждый обязан неукоснительно соблюдать Конституцию Украины и законы Украины, не посягать на права и свободы, честь и достоинство других людей...».

§3. Гражданство Украины

Объем прав и свобод человека, которыми он может пользоваться в конкретном государстве, а также объем возлагаемых на него этим государством обязанностей зависит от наличия или отсутствия у него гражданства (подданства) данного государства. Носителями прав и свобод в полном объеме выступают исключительно граждане государства. Таким образом, гражданство является важным элементом конституционно-правового статуса личности. С другой стороны, гражданство является объектом одного из важнейших прав человека – права на гражданство, так как именно с гражданством связан целый ряд прав, которые государство гарантирует лицам, имеющим с ним правовую связь.

Гражданство было известно уже в рабовладельческую эпоху, когда с этим статусом были связаны определенные политические права. Естественно, что гражданами могли быть только свободные люди. В период феодализма институт гражданства существовал в форме подданства, которое означало не только подвластность подданных монарху, но и феодальную зависимость от него. Институт гражданства, заменивший институт подданства, стал одним из проявлений принципа равенства, на котором основывается современное демократическое общество. В настоящее время термин «подданство» используется в конституционном праве монархических государств и равнозначен термину «гражданство». В ряде монархий –

Испания, Бельгия, Нидерланды – вместо термина «подданство» используется термин «гражданство».

В современном понимании гражданство означает наличие устойчивой правовой связи между государством и личностью, которая не прерывается ни временным, ни даже постоянным проживанием на территории другого государства. Гражданство официально устанавливает принадлежность лица к определенному государству, отсюда следует обязанность государства обеспечивать реализацию и защиту прав и свобод собственного гражданина как на национальной территории, так и за ее пределами. В свою очередь, гражданин обязан соблюдать конституцию и законы государства, гражданином которого он является, исполнять установленные государством обязанности.

Конституционно-правовые основы института гражданства Украины определены в разделе II «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» Конституции Украины. Согласно статье 25 Конституции Украины гражданин Украины не может быть лишен гражданства и права переменить гражданство; гражданин Украины не может быть выдворен за пределы Украины либо выдан другому государству; Украина гарантирует заботу и защиту своим гражданам, находящимся за ее пределами.

Положения Конституции Украины детализируются в Законе Украины «О гражданстве Украины» от 18 января 2001 года.

Статья 1 данного закона определяет гражданство Украины как правовую связь между физическим лицом и Украиной, которая находит свое проявление в их взаимных правах и обязанностях. Соответственно, гражданин Украины – лицо, которое приобрело гражданство Украины в порядке, предусмотренном законами Украины и международными договорами Украины; иностранец – лицо, которое не находится в гражданстве Украины и является гражданином (подданным) другого государства или государств; лицо без гражданства – лицо, которое ни одно из

государств согласно внутреннему законодательству не считает своим гражданином.

В силу статьи 2 Закона Украины «О гражданстве Украины» украинское законодательство Украины о гражданстве основывается на таких принципах:

- единого гражданства – гражданства государства Украина, которое исключает возможность существования гражданства административно-территориальных единиц Украины. Если гражданин Украины приобрел гражданство (подданство) другого государства или государств, то в правовых отношениях с Украиной он признается гражданином Украины. Если иностранец приобрел гражданство Украины, то в правовых отношениях с Украиной он признается гражданином Украины;

- предотвращения возникновения случаев безгражданства;
- невозможности лишения гражданина Украины гражданства Украины;
- признание права гражданина Украины на смену гражданства;
- невозможности автоматического приобретения гражданства Украины иностранцем или лицом без гражданства вследствие заключения брака с гражданином Украины или приобретения гражданства Украины его женой (мужем) и автоматического прекращения гражданства Украины одним из супругов вследствие прекращения брака или прекращения гражданства Украины вторым из супругов;

- равенства перед законом граждан Украины независимо от оснований, порядка и времени приобретения ими гражданства Украины;

- сохранение гражданства Украины независимо от местожительства гражданина Украины.

Статья 5 Закона Украины содержит перечень документов, которые подтверждают гражданство Украины.

Таковыми документами являются:

- 1) паспорт гражданина Украины;
- 2) свидетельство о принадлежности к гражданству Украины;
- 3) паспорт гражданина Украины для выезда за границу;

- 4) временное удостоверение гражданина Украины;
- 5) проездной документ ребенка;
- 6) дипломатический паспорт;
- 7) служебный паспорт;
- 8) удостоверение личности моряка;
- 9) удостоверение члена экипажа;
- 10) удостоверение личности для возвращения в Украину.

Согласно статье 3 Закона Украины «О гражданстве Украины» гражданами Украины являются:

1) все граждане бывшего СССР, которые на момент провозглашения независимости Украины (24 августа 1991 года) постоянно проживали на территории Украины;

2) лица, независимо от расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, языковых или других признаков, которые на момент вступления в силу первого Закона Украины «О гражданстве Украины» (13 ноября 1991 года) проживали в Украине и не были гражданами других государств;

3) лица, которые прибыли в Украину на постоянное жительство после 13 ноября 1991 года и которым в паспорте гражданина бывшего СССР образца 1974 года органами внутренних дел Украины сделана надпись «гражданин Украины», а также дети таких лиц, которые прибыли вместе с родителями в Украину и на момент прибытия в Украину не достигли совершеннолетия, если указанные лица подали заявления об оформлении принадлежности к гражданству Украины;

4) лица, которые приобрели гражданство Украины в соответствии с законами Украины и международными договорами Украины.

Первая категория граждан имеет гражданство Украины с 24 августа 1991 года, вторая категория – с 13 ноября 1991 года, третья – с момента внесения в паспорт отметки о гражданстве Украины.

Раздел II Закона Украины «О гражданстве» устанавливает основания и порядок приобретения гражданства Украины. Гражданство Украины приобретается: 1) по рождению; 2) по территориальному происхождению; 3) вследствие принятия в гражданство; 4) в результате восстановления в гражданстве; 5) вследствие усыновления; 6) вследствие установления над ребенком опеки или попечительства, устройства ребенка в детское учреждение или учреждение здравоохранения, в детский дом семейного типа или приемную семью или передачи на воспитание в семью патронатного воспитателя; 7) вследствие установления над лицом, признанным судом недееспособным, опеки; 8) в связи с пребыванием в гражданстве Украины одного или обоих родителей ребенка; 9) вследствие признания отцовства или материнства или установления факта отцовства или материнства; 10) по другим основаниям, предусмотренным международными договорами Украины.

Наиболее распространенными основаниями приобретения гражданства является приобретение гражданства по рождению (филиация) и приобретение гражданства вследствие принятия в гражданство (натурализация).

При определении гражданства по рождению законодательство использует право крови или право почвы. В первом случае гражданство ребенка определяется гражданством родителей независимо от места рождения ребенка, во втором – ребенок становится гражданином того государства, на территории которого он был рожден. Как правило, законодательство о гражданстве сочетает два принципа. Выбор или преобладание одного из них зависит от политики государства в демографической сфере.

Порядок приобретения гражданства Украины по рождению раскрывается в статье 7 Закона Украины «О гражданстве Украины».

Так, гражданином Украины по рождению является:

лицо, родители или один из родителей которого на момент его рождения были гражданами Украины;

лицо, которое родилось на территории Украины от лиц без гражданства, которые на законных основаниях проживают на территории Украины;

лицо, которое родилось за пределами Украины от лиц без гражданства, которые постоянно на законных основаниях проживают на территории Украины, и не приобрело по рождению гражданства другого государства (в данном случае гражданство Украины имеет субсидиарный характер);

лицо, которое родилось на территории Украины от иностранцев, проживающих на территории Украины на законных основаниях, и не приобрело по рождению гражданства ни одного из родителей, является гражданином Украины (в данном случае гражданство Украины имеет субсидиарный характер);

лицо, которое родилось на территории Украины, одному из родителей которого предоставлен статус беженца в Украине или убежище в Украине, и которое не приобрело по рождению гражданства ни одного из родителей или приобрело по рождению гражданство того из родителей, которому предоставлен статус беженца в Украине или убежище в Украине, является гражданином Украины (в данном случае гражданство Украины имеет субсидиарный характер);

лицо, которое родилось на территории Украины от иностранца и лица без гражданства, которые на законных основаниях проживают на территории Украины, и не приобрело по рождению гражданства того из родителей, который является иностранцем, является гражданином Украины (в данном случае гражданство Украины имеет субсидиарный характер).

Также гражданином Украины является новорожденный ребенок, найденный на территории Украины, оба родителя которого неизвестные (найденный). Отметим, что в этом случае гражданство определяется по принципу почвы.

Лица, имеющее право на приобретение гражданства Украины по рождению, являются гражданами Украины с момента рождения.

Статья 9 Закона Украины «О гражданстве Украины» регулирует порядок и основания процедуры натурализации – принятия в гражданство Украины. В силу положений данной статьи субъектом натурализации выступают иностранец или лицо без гражданства, которые могут быть приняты в гражданство Украины по их ходатайствам.

Условиями принятия в гражданство Украины являются:

- 1) признание и соблюдение Конституции Украины и законов Украины;
- 2) представление декларации об отсутствии иностранного гражданства (для лиц без гражданства) или обязательство прекратить иностранное гражданство (для иностранцев).

Иностранцы, которые находятся в гражданстве (подданстве) нескольких государств, подают обязательство прекратить гражданство (подданство) этих государств.

Иностранцы, которым предоставлен статус беженца в Украине или убежище в Украине, вместо обязательства прекратить иностранное гражданство подают декларацию об отказе лица, которому предоставлен статус беженца в Украине или убежище в Украине, от иностранного гражданства.

Представление обязательства прекратить иностранное гражданство не требуется от иностранцев, которые являются гражданами (подданными) держав, законодательство которых предусматривает автоматическое прекращение лицами гражданства (подданства) этих государств одновременно с приобретением гражданства другого государства, или если международные договоры Украины с другими государствами, гражданами которых являются иностранцы, предусматривают прекращение лицами гражданства этих государств одновременно с приобретением гражданства Украины.

Иностранцы, которые подали обязательство прекратить иностранное гражданство, должны подать документ об этом, выданный уполномоченным органом соответствующего государства, в уполномоченный орган Украины на протяжении двух лет с момента принятия их в гражданство Украины. Если иностранцы, имея все предусмотренные законодательством этого государства основания для получения такого документа, по независимым от них причинам не могут получить его, они подают декларацию об отказе от иностранного гражданства;

3) непрерывное проживание на законных основаниях на территории Украины на протяжении последних пяти лет.

Это условие не распространяется на иностранцев или лица без гражданства, которые находятся в браке с гражданином Украины свыше двух лет, и на иностранцев или лица без гражданства, которые находились с гражданином Украины свыше двух лет в браке, который прекратился вследствие их смерти. Двухлетний срок пребывания в браке с гражданином Украины не применяется к иностранцам и лицам без гражданства, которым было предоставлено разрешение на иммиграцию соответственно пункту 1 части третьей статьи 4 Закона Украины «Об иммиграции».

Для лиц, которым предоставлен статус беженца в Украине или убежище в Украине, срок непрерывного проживания на законных основаниях на территории Украины устанавливается на три года с момента предоставления им статуса беженца в Украине или убежища в Украине, а для лиц, которые въехали в Украину лицами без гражданства, — трех лет с момента въезда в Украину;

4) получение разрешения на иммиграцию.

Это условие не распространяется на лиц, которым предоставлен статус беженца в Украине или убежище в Украине, и на иностранцев и лиц без гражданства, которые прибыли в Украину на постоянное проживание до вступления в силу Законом Украины «Об иммиграции» (7 августа 2001 года)

и имеют в паспорте гражданина бывшего СССР образца 1974 года отметку о прописке или получили удостоверение на постоянное проживание в Украине;

5) владение государственным языком или его понимание в объеме, достаточном для общения. Это условие не распространяется на лиц, которые имеют определенные физические недостатки (слепые, глухие, немые);

6) наличие законных источников существования. Это условие не распространяется на лиц, которым предоставлен статус беженца в Украине или убежище в Украине.

Требования, предусмотренные пунктами 3-6, не распространяются на лиц, которые имеют выдающиеся заслуги перед Украиной, и на лиц, принятие которых в гражданство Украины представляет государственный интерес для Украины.

Принятие в гражданство Украины ребенка, который проживает в Украине, один из родителей которого или другое лицо, являющееся его законным представителем, имеет разрешение на иммиграцию в Украину, осуществляется без учета условий, предусмотренных пунктами 1, 3-6.

В гражданство Украины не принимается лицо, которое:

1) совершило преступление против человечества или осуществляло геноцид; 2) осуждено в Украине к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления (до погашения или снятия судимости); 3) совершило на территории другого государства деяние, которое признано законодательством тяжким или особо тяжким преступлением.

Лицо, которое приобрело гражданство Украины и подало декларацию об отказе от иностранного гражданства, обязуется возвратить паспорт иностранного государства в уполномоченные органы этого государства. Требование о взятии обязательства возвратить паспорт иностранного государства не распространяется на лиц, которым предоставлен статус беженца в Украине или убежище в Украине.

Датой приобретения гражданства Украины в случаях натурализации является дата издания соответствующего Указа Президента Украины.

Статья 17 Закона Украины «О гражданстве Украины» определяет основания прекращения гражданства Украины. К ним относятся: выход из гражданства Украины, утрата гражданства Украины и иные основания, предусмотренные международными договорами Украины.

Гражданин Украины, который в соответствии с действующим законодательством Украины имеет постоянное место жительства за границей, может выйти из гражданства Украины по его ходатайству.

Статья 17 Закона Украины «О гражданстве Украины» определяет порядок выхода из гражданства Украины детей, рассматривая различные случаи в зависимости от гражданства родителей. Общими условиями выхода из гражданства является: выезд ребенка на постоянное проживание за границу; ходатайство того из родителей, который является гражданином Украины и выходит из гражданства.

Если ребенок выехал вместе с родителями на постоянное проживание за границу и родители выходят из гражданства Украины, по ходатайству одного из родителей вместе с родителями из гражданства Украины может выйти и ребенок.

Если один из родителей выехал вместе с ребенком на постоянное проживание за границу и выходит из гражданства Украины, а второй остается гражданином Украины, ребенок может выйти из гражданства Украины вместе с тем из родителей, который выходит из гражданства Украины, по его ходатайству.

Если один из родителей выехал вместе с ребенком на постоянное проживание за границу и выходит из гражданства Украины, а второй является иностранцем или лицом без гражданства, ребенок может выйти из гражданства Украины вместе с тем из родителей, который выходит из гражданства Украины, по его ходатайству.

Ребенок, согласно действующему законодательству Украины считается постоянно проживающим за границей, может выйти из гражданства Украины по ходатайству одного из родителей.

Ребенок, который приобрел гражданство Украины по рождению, если на момент его рождения родители или хотя бы один из них были иностранцами или лицами без гражданства, может выйти из гражданства Украины по ходатайству одного из родителей независимо от места проживания ребенка.

Отдельно оговаривается порядок выхода из гражданства Украины в случае усыновления:

Ребенок, который усыновлен супругами, один из которых является гражданином Украины, а второй является иностранцем, может выйти из гражданства Украины по ходатайству усыновителя, который является иностранцем.

Ребенок, усыновленный иностранцами или лицами без гражданства, может выйти из гражданства Украины по ходатайству одного из усыновителей.

Выход из гражданства Украины допускается, если лицо приобрело гражданство другого государства или получило документ, выданный уполномоченными органами другого государства, о том, что гражданин Украины приобретет его гражданство, если выйдет из гражданства Украины.

Выход детей возрастом от 14 до 18 лет из гражданства Украины может происходить только с их согласия.

Законодательство устанавливает ограничения на реализацию права на выход из гражданства Украины:

Выход из гражданства Украины не допускается, если лицо, которое ходатайствует о выходе из гражданства Украины, в Украине привлечено как обвиняемый по уголовному делу или в отношении которого вступил в силу обвинительный приговор суда, подлежащий исполнению.

Датой прекращения гражданства Украины в названных выше случаях является дата издания соответствующего Указа Президента Украины.

Статья 19 Закона Украины «О гражданстве Украины» определяет основания и порядок утраты гражданства Украины.

Основаниями для утраты гражданства Украины являются:

1) добровольное приобретение гражданином Украины гражданства другого государства, если на момент такого приобретения он достиг совершеннолетия. При этом под добровольным приобретением гражданства другого государства законодательство считает все случаи, когда гражданин Украины для приобретения гражданства другого государства должен был обращаться с заявлением или ходатайством о таком обретении в соответствии с порядком, установленным национальным законодательством государства, гражданство которого приобретено.

Соответственно, добровольным приобретением другого гражданства не является: а) одновременное приобретение ребенком по рождению гражданства Украины и гражданства другого государства или государств; б) приобретение ребенком, который является гражданином Украины, гражданства своих усыновителей вследствие усыновления его иностранцами; в) автоматическое приобретение гражданином Украины другого гражданства вследствие заключения брака с иностранцем; г) автоматическое приобретение гражданином Украины, достигшим совершеннолетия, другого гражданства вследствие применения законодательства о гражданстве иностранного государства, если такой гражданин Украины не получил документ, подтверждающий наличие у него гражданства другого государства;

2) приобретение лицом гражданства Украины в порядке натурализации, если при этом имел место обман, сознательное представление неправдивых сведений или заведомо фальшивых документов;

3) добровольное вступление гражданина Украины на военную службу другого государства, которая в соответствии с законодательством этого государства не является военной обязанностью или альтернативной (невоенной) службой.

Следует отметить, что утрата гражданства вследствие приобретения иностранного гражданства, а также вследствие добровольного вступления на

службу другого государства не применяется, если в результате этого гражданин Украины станет лицом без гражданства.

Датой прекращения гражданства Украины в указанных случаях является дата издания соответствующего указа Президента Украины.

§4. Конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в Украине

Конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в Украине определяется Конституцией Украины, Законом Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 22 сентября 2011 года, международными договорами, ратифицированными Украиной.

Принципы законодательного регулирования правового положения иностранцев и лиц без гражданства в Украине определены в статье 26 Основного Закона: «Статья 26. Иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в Украине на законных основаниях, пользуются теми же правами и свободами, а также несут такие же обязанности, как и граждане Украины, – за исключениями, установленными Конституцией, законами или международными договорами Украины.

Иностранцам и лицам без гражданства может быть предоставлено убежище в порядке, установленном законом». Таким образом, действующее законодательство устанавливает для иностранцев и лиц без гражданства национальный правовой режим, особенности которого определяет Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства в Украине».

Статья 1 данного закона содержит основные термины:

иностранец – это лицо, которое не находится в гражданстве Украины и является гражданином (подданным) другого государства или государств (п. 6);

иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Украины на законных основаниях, – иностранцы и лица без гражданства,

которые в установленном законодательством или международным договором Украины порядке въехали в Украину и постоянно или временно проживают на ее территории, или временно находятся в Украине (п. 7);

иностранцы и лица без гражданства, которые постоянно проживают в Украине, – иностранцы и лица без гражданства, получившие вид на жительство, если иное не установлено законом (п. 8);

иностранцы и лица без гражданства, которые временно находятся на территории Украины, – иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Украины на период действия визы или на период, установленный законодательством или международным договором Украины, или если срок их пребывания на территории Украины продлен в установленном порядке (п. 9);

иностранцы и лица без гражданства, временно проживающие в Украине, – иностранцы и лица без гражданства, получившие вид на жительство, если иное не установлено законом (п. 10);

страна гражданской принадлежности – страна или страны, гражданином (подданным) которого (которых) лицо является (п. 11);

виза – разрешение, предоставленное уполномоченным органом Украины в установленной законодательством форме, необходимое для въезда или для транзитного проезда через территорию Украины в течение соответствующего срока (п. 2);

страна предыдущего постоянного проживания – страна, в которой иностранец или лицо без гражданства постоянно проживали до прибытия в Украину (п. 12);

страна происхождения иностранца или лица без гражданства – страна или страны гражданской принадлежности или страна предыдущего постоянного проживания (п. 13);

нелегальный мигрант – иностранец или лицо без гражданства, которые пересекли государственную границу вне пунктов пропуска или в пунктах пропуска, но без пограничного контроля и безотлагательно не обратились с

заявлением о предоставлении статуса беженца или получения убежища в Украине, а также иностранец или лицо без гражданства, которые законно прибыли в Украину, но по истечении определенного им срока пребывания утратили основания для дальнейшего пребывания и уклоняются от выезда из Украины (п. 14);

лицо без гражданства – лицо, которое ни одно государство соответственно своему законодательству не считает своим гражданином (п. 15);

паспортный документ – документ, выданный уполномоченным органом иностранного государства или уставной организацией ООН, который подтверждает гражданство иностранца, удостоверяет личность иностранца или лица без гражданства, дает право на въезд или выезд из государства и признается Украиной (п. 16);

вид на жительство – документ, удостоверяющий личность иностранца или лица без гражданства и подтверждает право на постоянное проживание в Украине (п. 17);

вид на жительство – документ, удостоверяющий личность иностранца или лица без гражданства и подтверждающий законные основания для временного проживания в Украине (п. 18).

Следует отметить, что действующий Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» был разработан Кабинетом Министров Украины в целях выполнения плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины. Впервые на уровне закона закреплена упрощенная процедура регистрации иностранцев и лиц без гражданства в пунктах пропуска через государственную границу. Законом определяется правовой статус иностранцев и лиц без гражданства, усовершенствована процедура их въезда в Украину и выезда из страны, регулируются вопросы транзитного проезда этих лиц через государственную территорию. Закон также содержит положения, определяющие основания для запрета въезда иностранцев и лиц без гражданства в Украину.

Закон расширил перечень оснований для пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории Украины. В частности, согласно данному закону вид на жительство могут получить иностранцы и лица без гражданства, которые прибыли в Украину:

для осуществления культурной, научной, образовательной деятельности на основаниях и в порядке, установленных международными договорами Украины или специальными программами;

с целью участия в международных и региональных волонтерских программах или участия в деятельности волонтерских организаций, зарегистрированных в Украине в установленном порядке;

для работы корреспондентом или представителем иностранных средств массовой информации;

с целью воссоединения семьи с гражданами Украины, иностранцами или лицами без гражданства, получившими вид на проживание в Украине;

в иных случаях, которые перечислены в статье 4 Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства».

Раздел II Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» устанавливает порядок въезда в Украину и выезда из Украины иностранцев и лиц без гражданства.

Иностранцы и лица без гражданства въезжают в Украину при наличии определенного настоящим Законом или международным договором Украины паспортного документа и полученной в установленном порядке визы, если иное не предусмотрено законодательством или международными договорами Украины. Это правило не распространяется на иностранцев и лиц без гражданства, пересекающих государственную границу Украины с целью признания их беженцами или лицами, которые нуждаются в дополнительной или временной защиты или получения убежища.

Срок пребывания иностранцев и лиц без гражданства в Украине устанавливается визой, законодательством Украины или международным договором Украины.

Решение относительно оформления визы принимается в установленном порядке дипломатическим представительством или консульским учреждением Украины, Министерством иностранных дел Украины или представительством Министерства иностранных дел Украины на территории Украины. При этом иностранцу может быть отказано в предоставлении визы в случае: угрозы национальной безопасности государства или охраны общественного порядка, обеспечения охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Украины и других лиц, проживающих на территории Украины; пребывания в базе данных лиц, которым согласно законодательству Украины не разрешается въезд в Украину или временно ограничено право выезда из Украины; представления недействительного паспортного документа или паспортного документа, принадлежащего другому лицу; представления заведомо ложных сведений или поддельных документов; отсутствия действительного полиса медицинского страхования при условии возможности его оформления на территории государства, в котором подается соответствующее визовое ходатайство; отсутствия достаточного финансового обеспечения на период запланированного пребывания и для возвращения в страну происхождения или транзита в третью страну или возможности получить достаточное финансовое обеспечение законным способом на территории Украины; отсутствия доказательств, подтверждающих цель запланированного пребывания; отсутствия документов, позволяющих установить намерение заявителя покинуть территорию Украины до окончания действия визы; обращения заявителя о прекращении рассмотрения ходатайства относительно оформления визы.

Статья 13 Закона определяет основания для запрета въезда иностранцев и лиц без гражданства в Украину. Въезд в Украину иностранцу или лицу без гражданства не разрешается: в интересах обеспечения национальной безопасности Украины или охраны общественного порядка; если это необходимо для здравоохранения, защиты прав и законных

интересов граждан Украины и других лиц, которые проживают в Украине; если при ходатайстве о въезде в Украину такое лицо подало о себе заведомо ложные сведения или поддельные документы; если паспортный документ такого лица, виза поддельные, испорченные или не соответствуют установленному образцу или принадлежат другому лицу; если такое лицо нарушило в пункте пропуска через государственную границу Украины правила пересечения государственной границы Украины, таможенные правила, санитарные нормы или правила, не выполнило законных требований должностных и служебных лиц органов охраны государственной границы, таможенных и других органов, осуществляющих контроль на государственной границе; если во время предыдущего пребывания на территории Украины иностранец или лицо без гражданства не выполнил решение суда или органов государственной власти, уполномоченных налагать административные взыскания, или имеет другие не выполненные имущественные обязательства перед государством, физическими или юридическими лицами, включая связанные с предыдущим выдворением, в том числе после окончания срока запрета дальнейшего въезда в Украину.

Въезд в Украину, пребывание на территории Украины и транзитный проезд через территорию Украины иностранцев и лиц без гражданства осуществляется при наличии достаточного финансового обеспечения или наличия возможности получить такое обеспечение законным способом на территории Украины. Порядок подтверждения достаточного финансового обеспечения и его размер устанавливаются Кабинетом Министров Украины.

Наличие финансового обеспечения или гарантия его наличия может быть подтверждена путем предъявления для контроля: денежных средств в национальной валюте Украины или в конвертируемой иностранной валюте; документа с указанием суммы денежных средств, на основании которого можно получить средства в банковских учреждениях Украины; платежной карточки международных платежных систем с выпиской с личного банковского счета заявителя, который подтверждает имеющуюся сумму

денежных средств; документа, который подтверждает бронирование или оплату жилья, оплату питания в Украине; договора на туристическое обслуживание (ваучера); гарантийного письма принимающей стороны, которая пригласила иностранца или лицо без гражданства; проездного билета для возвращения в страну гражданской принадлежности или страну постоянного проживания или в третью страну.

Иностранцы и лица без гражданства, которые на законных основаниях находятся в Украине, имеют право в установленном порядке свободно покинуть территорию Украины, кроме случаев, установленных законом. Выезд из Украины иностранцу или лицу без гражданства не разрешается, если: он является подозреваемым, обвиняемым или подсудимым по уголовному делу, возбужденному в отношении него в случае совершения преступления на территории Украины; он осужден за совершение преступления (до отбытия наказания или освобождения от наказания); его выезд противоречит интересам обеспечения национальной безопасности Украины (до прекращения обстоятельств, препятствующих выезду). Выезд из Украины иностранца или лица без гражданства может быть по решению суда временно отложен до выполнения им имущественных обязательств перед физическими и юридическими лицами в Украине, если иное не предусмотрено международными договорами Украины.

В случае нарушения законодательства о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства Украины по решению центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего реализацию государственной политики в сфере миграции, органа Службы безопасности Украины или органа охраны государственной границы (относительно иностранцев и лиц без гражданства, задержанных ими в пределах контролируемых пограничных районов при попытке или после незаконного пересечения государственной границы Украины), с последующим уведомлением в течение 24 часов прокурора об основаниях принятия такого решения. В решении о принудительном возвращении указывается срок, в течение которого

иностранец или лицо без гражданства должны покинуть Украину. Указанный срок не должен превышать 30 дней со дня принятия решения. Решение о принудительном возвращении иностранца (лица без гражданства) может быть принято также если его дальнейшее пребывание в Украине противоречит интересам обеспечения национальной безопасности Украины или охраны общественного порядка, или если это необходимо для охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан.

Закон определяет основания и порядок принудительного выдворения иностранцев и лиц без гражданства. В случае невыполнения иностранцем (лицом без гражданства) решения о принудительном возвращении, а также при наличии разумных оснований полагать, что иностранец или лицо без гражданства уклоняется от исполнения такого решения, центральный орган исполнительной власти, который обеспечивает реализацию государственной политики в сфере миграции, органы охраны государственной границы (относительно иностранцев и лиц без гражданства, задержанных ими в пределах контролируемых пограничных районов при попытке или после незаконного пересечения государственной границы Украины) или органы Службы безопасности Украины на основании вынесенного по их иску постановления административного суда могут принудительно выдворить из Украины иностранца (лицо без гражданства).

Центральный орган исполнительной власти, который обеспечивает реализацию государственной политики в сфере миграции, или орган охраны государственной границы на основании соответствующего решения с последующим уведомлением в течение 24 часов прокурора размещает иностранцев и лиц без гражданства, указанных в части первой настоящей статьи, в пунктах временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Украины.

Иностранцы и лица без гражданства находятся в пунктах временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Украины, в течение срока, необходимого для исполнения

решения суда о принудительном выдворении, но не более двенадцати месяцев. Расходы, связанные с принудительным выдворением, возмещаются лицом, в отношении которого принято соответствующее решение. Если указанные иностранцы и лица без гражданства не имеют средств для возмещения расходов, связанных с их выдворением за пределы Украины, выдворение осуществляется за счет государственного бюджета. Физические или юридические лица, которые приглашали или принимали иностранцев и лиц без гражданства, устраивали их незаконный въезд, проживание, трудоустройство, содействовали в уклонении от выезда по истечению срока пребывания, по решению суда в установленном законом порядке возмещают затраты, причиненные государству.

В смету затрат, необходимых для выполнения решения о принудительном выдворении иностранца и лица без гражданства, включается стоимость: проездных билетов для иностранца и лица без гражданства и лиц, которые его сопровождают; услуг по содержанию иностранца и лица без гражданства в пунктах временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, которые незаконно находятся в Украине; услуг по идентификации личности; услуг по оформлению документов и совершению иных действий, связанных с принудительным выдворением.

Гарантиями прав иностранцев (лиц без гражданства) при принудительном выдворении является: судебный порядок принятия соответствующего решения и возможность его обжалования; запрет коллективной высылки иностранцев (лиц без гражданства). Кроме того, иностранец или лицо без гражданства не могут быть принудительно возвращены или принудительно выдворены, выданы или переданы в страны: где их жизни или свободе угрожает опасность по признаку расы, вероисповедания, национальности, гражданства (подданства), принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений; где им грозит смертная казнь или пытки, жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение или наказание; где их

жизни или здоровью, безопасности или свободе угрожает опасность вследствие общераспространенного насилия в ситуациях международного или внутреннего вооруженного конфликта или систематического нарушения прав человека, или природного или техногенного бедствия, или отсутствия медицинского лечения или ухода, который обеспечивает жизнь; где им грозит выдворение или принудительное возвращение в страны, где могут возникнуть указанные случаи.

Контрольные вопросы к главе:

- Дайте определение понятия «конституционно-правовой статус личности». Из каких элементов он состоит?
- Что такое основные права, основные свободы и основные обязанности человека и гражданина?
- Назовите источники конституционно-правового регулирования правового статуса человека и гражданина в Украине.
- Раскройте содержание и соотношение понятий «права человека» и «права гражданина».
- Проанализируйте конституционные принципы правового статуса человека и гражданина.
- Как классифицируются конституционные права и свободы? Охарактеризуйте виды прав и свобод, исходя из различных оснований классификации.
- Раскройте сущность и приведите примеры гражданских (личных), политических, социально-экономических, культурных и экологических прав.
- Что такое обязанность? Охарактеризуйте сущность и значение основных обязанностей.
- Как классифицируются обязанности? Назовите различные основания классификации.
- Какими нормативно-правовыми актами регулируется институт гражданства в Украине?

- Что такое гражданство? В чем заключается его политико-правовое значение как элемента конституционно-правового статуса личности?
- Что такое принципы гражданства? Раскройте их содержание.
- Назовите категории лиц, которые являются гражданами Украины.
- Какие документы подтверждают принадлежность к гражданству Украины?
- Дайте определение понятий: «филиация», «натурализация», «репатриация», «оптация».
- Проанализируйте основания и порядок приобретения гражданства Украины по рождению.
- Назовите условия и порядок принятия в гражданство Украины. Какие категории лиц не могут получить гражданство Украины в порядке натурализации? Какие категории лиц имеют право на упрощенный порядок натурализации?
- Охарактеризуйте конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в Украине.
- Дайте определение основных понятий, которые содержатся в Законе Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 22 сентября 2011 года.
- Назовите законные основания пребывания иностранца (лица без гражданства) на территории Украины?
- Раскройте порядок въезда (выезда) иностранцев и лиц без гражданства на территорию Украины.
- Что такое решение о принудительном возвращении иностранца (лица без гражданства)? В каких случаях и в каком порядке оно принимается?
- Проанализируйте процедуру принудительного выдворения иностранца (лица без гражданства) за пределы Украины.

Глава 5. Конституционно-правовое регулирование институтов непосредственной демократии в Украине

1. Понятие и виды институтов непосредственной демократии.
2. Конституционно-правовые основы организации и проведения выборов в Украине.
3. Конституционно-правовые основы организации и проведения референдумов в Украине.

§1. Понятие и виды институтов непосредственной демократии

Конституция Украины провозглашает принцип народного суверенитета, в силу которого единственным источником власти в государстве является народ Украины. При этом Основной Закон рассматривает народ не только как носителя верховной власти, но и как полномочного субъекта, способного эту власть осуществлять: «Народ, – говорится в статье 5 Конституции Украины, – осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Таким образом, принцип народного суверенитета получает гарантию реализации, превращаясь из правовой абстракции в важнейший принцип политической практики. Раскрывая принцип народного суверенитета, Конституция Украины отмечает, что право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами. Кроме того, народ имеет право формировать высшие органы государственной власти, контролировать их деятельность, он решает важнейшие вопросы государственной и общественной жизни.

Суверенитет народа означает, что народ осуществляет управление всеми государственными и общественными делами как через систему государственных и негосударственных органов, так и непосредственно.

Народ – не только источник, но и субъект власти, прямо или косвенно выражает свою волю.

Соответственно, формы осуществления народного суверенитета, предусмотренные Конституцией Украины, традиционно делятся на непосредственные и представительские, причем первые имеют приоритет. Так, решения представительных органов (парламента) могут быть изменены или отменены актами непосредственной демократии (референдумом); вместе с тем акты непосредственной демократии не требуют утверждения со стороны органов публичной власти и должностных лиц.

В отличие от представительских, институты непосредственной демократии (непосредственное народовластие) предусматривают прямое волеизъявление народа или определенных социальных групп. Таким образом, институты непосредственной демократии – формы осуществления народного суверенитета, предусмотренные Конституцией и конституционным законодательством, обеспечивающие непосредственное участие народа в управлении государством, в решении вопросов государственной и общественной жизни.

Непосредственная форма осуществления народовластия исторически сложилось первой. В условиях первобытного общества она осуществлялась посредством общих собраний членов конкретного сообщества, в первых государственных образованиях – в виде народных собраний, в которых участвовали все свободные граждане. Такой порядок принятия решений обеспечивал их соответствие интересам большинства, а также участие каждого в управлении.

Классическим примером народного собрания как формы проявления непосредственной демократии является организация государственной власти в Афинах. Историческими примерами непосредственной демократии в действии могут быть также народные вече в Киевской Руси, казацкие рады Украины, собрание граждан городов-государств периода Средневековья.

Социальная значимость и роль институтов непосредственной демократии раскрывается через их функции. Термин «функция» происходит от латинского «functio», что означает «выполнение», «осуществление». В общем смысле, функция – это деятельность, обязанность, работа; внешнее проявление свойств какого-либо объекта, роль, которую осуществляет определенный социальный институт. Соответственно, функции институтов непосредственной демократии – основные направления влияния на общественно-политические отношения, в которых проявляется их сущность, социальное назначение, место в государственном механизме.

Классификация функций непосредственной демократии:

- по субъектам (участниками непосредственного народовластия) – функции народа, функции территориальной общины, функции политических партий, функции органов государственной власти и местного самоуправления, направленные на обеспечение осуществления народовластия;

- по объектам (сферам непосредственного народовластия) – политическая функция, экономическая функция, социальная функция, культурная (идеологическая, духовная) функция;

- по способам и средствам реализации непосредственной демократии – учредительная функция, законодательная функция, контрольная функция, охранительная функция т.д.;

- по содержанию – функция государственного строительства (создание собственного государства, принятие, изменение, отмена конституции, защита суверенитета, территориальной целостности и неделимости государства и т.д.); учредительная функция (формирование органов государственной власти и местного самоуправления); нормотворческая функция (принятие законов и других решений общенационального или местного значения); консолидирующая (объединяющая) функция (содействие объединению нации, решение и улаживание социальных конфликтов, повышение национального сознания); культурно-воспитательная функция (обеспечение

участия народа в политической жизни, повышение общего уровня правовой и политической культуры, содействие осознанию народом своей политической значимости и ответственности).

К функции непосредственной демократии следует также отнести функцию обеспечения реализации принципа народного суверенитета, а также функцию легитимации государственной власти и властных решений.

Политико-правовой практике известны следующие формы непосредственной демократии: выборы, референдум, народные обсуждения, народные опросы, народные инициативы, плебисциты, демонстрации, митинги, собрания и т.д. Приоритетными институтами непосредственной демократии, безусловно, являются выборы (в органы государственной власти и местного самоуправления) и референдумы (общегосударственные и местные).

Выборы – это форма непосредственной демократии, способ формирования органов публичной власти (наделение полномочиями должностных лиц), осуществляется путем голосования лиц, имеющих избирательные права (уполномоченных субъектов), при условии, что на один выборный мандат (выборную должность) претендуют два и более кандидата.

Референдум – это форма непосредственной демократии, обеспечивающая участие граждан в принятии важнейших решений общегосударственного и местного значения путем голосования.

И выборы, и референдум являются актом самоуправления народа, институтами непосредственной демократии, ее приоритетными формами. Отсюда – ряд признаков, которые являются для них общими. Во-первых, это касается принципов (свободное волеизъявление, всеобщность, равенство, тайное голосование) и формы народного волеизъявления (голосования), во-вторых, тождественными являются участники этих форм непосредственной демократии (ими выступают граждане Украины, наделенные правом голоса), в-третьих, во многом совпадают процедуры организации и проведения выборов и референдумов (составление списков избирателей, порядок

голосования и т.д.), а также организационные механизмы, основой которого является система коллегиальных органов – избирательных комиссий и комиссий по проведению референдумов.

Тем не менее, сходство этих институтов непосредственной демократии не может оправдывать подмену выборов и референдумом и наоборот. Между выборами и референдумами существуют принципиальные отличия. Первое отличие – выборы и референдумы имеют различные цели. Так, целью проведения выборов является формирование органов публичной власти; цель референдумов – принятие определенного решения. Во-вторых, на выборах в ходе избирательной кампании конкурируют кандидаты, являющиеся представителями разных политических сил. Наличие одного вопроса, выносимого на референдум, является нормой. Референдум имеет элементы состязательности, однако эта состязательность ограничивается возможностью ответить «да» или «нет» на поставленный референдумом вопрос. Третье отличие между выборами и референдумом в том, что эти институты непосредственной демократии имеют различные основания и юридические последствия. Выборы проходят на регулярной основе, с определенной периодичностью, которая установлена конституцией и законами государства. Конституция предусматривает срок полномочий выборных органов публичной власти (должностных лиц), по истечению которого проводятся очередные выборы. Кроме того, конституция предусматривает порядок и основания досрочного прекращения полномочий, что имеет своим следствием проведение досрочных выборов.

Требование периодичности проведения выборов содержится во всех международных актах, устанавливающих стандарты в области прав человека. Так, пункт 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 года гласит: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта власть должна находить выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться на основании всеобщего и равного избирательного права путем тайного голосования...»

Статья 3 Первого протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1952 года обязывает государства проводить свободные выборы с разумной периодичностью при тайном голосовании на условиях, обеспечивающих народу свободное выявление своего мнения при выборе законодательной власти.

Таким образом, международные акты, исходя из того, что периодичность выборов является указателем демократии, обязывают государства обеспечить их регулярное проведение. Как справедливо отмечается, «одноразовые выборы, например, в период обретения независимости той или иной страной или в период перехода от авторитарного режима к демократии, не являются достаточными для обеспечения стабильности демократического развития государства».

Фактически, нерегулярное проведение выборов ставит под сомнение существование в государстве демократии. Совершенно иной подход к проведению референдумов. Редкое, нерегулярное проведение референдумов и даже их полное отсутствие не является свидетельством недемократичности политического режима.

Итак, выборы и референдумы – различные институты. Более того, нивелирование разницы между ними, подмена одного института другим представляет угрозу демократии. В частности, это касается практики продления срока полномочий выборного органа публичной власти путем проведения референдума. В этом случае референдум теряет свою демократическую природу, превращается в безальтернативные «перевыборы».

Конституционные основы организации и проведения выборов и референдумов в Украине закреплены в разделе III «Выборы. Референдум» Основного Закона: народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдум и иные формы непосредственной демократии; право голоса на выборах и референдумах имеют граждане Украины, достигшие на день их

проведения восемнадцати лет; не имеют права голоса граждане, признанные судом недееспособными (статьи 69, 70 Конституции Украины).

§2. Конституционно-правовые основы организации и проведения выборов в Украине

Выборы являются наиболее демократичным способом формирования органов публичной власти и широко используются при формировании органов, которые имеют представительный характер и должны отражать интересы народа в целом или территориальной громады.

В демократическом государстве и обществе выборы осуществляют ряд важных социально-политических функций, среди которых:

- функция обеспечения осуществления народовластия;
- функция легитимации государственной и муниципальной власти;
- функция осуществления контроля за публичной властью;
- функция ненасильственной смены правящих элит и формирования политических лидеров;
- функция недопущения узурпации публичной власти;
- функция мирного разрешения социальных конфликтов и противоречий и другие.

В зависимости от органа, который формируется (избирается), выборы делятся на парламентские, президентские, выборы депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов, сельских, поселковых и городских глав. Высшие органы государственной власти – Верховная Рада Украины и Президент Украины избираются в ходе общегосударственных выборов (всеукраинских); для избрания представительного органа Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления проводятся местные (локальные) выборы. Кроме того, в зависимости от оснований и времени проведения выборов они могут быть очередными, внеочередными (досрочными) и повторными.

Нормы, которые содержатся в разделе III Конституции Украины, конкретизируются в целом ряде нормативно-правовых актов, которые в своей совокупности образуют избирательное право в объективном смысле⁷. Источниками правового регулирования организации и проведения выборов в Украине являются: Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 года, Закон Украины «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 года (в редакции от 10 августа 2012 года), Закон Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых и городских глав» от 10 июля 2007 года (в редакции от 13 июня 2012 года), Закон Украины «О Центральной избирательной комиссии» от 30 июня 2004 года (в редакции от 13 июня 2012 года) и другие. Названные нормативно-правовые акты обеспечивают механизм реализации субъективных избирательных прав, которые Конституция Украины гарантирует гражданам Украины.

Избирательное право Украины устанавливает принципы – основные идеи и требования, соблюдение которых обеспечивает осуществление реального волеизъявления граждан Украины и легитимность выборных органов публичной власти. Общепризнанные принципы избирательного права закреплены также в ряде международно-правовых актов и существуют в виде международных стандартов в области прав человека.

Конституция Украины (статья 71) устанавливает такие принципы избирательного права:

⁷ В теории конституционного права понятие «избирательное право» рассматривается в объективном и в субъективном смысле. В объективном смысле избирательное право – правовая возможность принимать участие в выборах, гарантированная гражданину Украины; одно из основополагающих политических прав. В субъективном смысле избирательное право включает активное избирательное право, пассивное избирательное право и право избирательной инициативы. Активное избирательное право означает право голосовать на выборах, то есть участвовать в процессе формирования выборных органов публичной власти в качестве избирателя. Пассивное избирательное право – право избираться, претендовать на выборную должность в качестве кандидата. Зачастую пассивное избирательное право формулируется как «право быть избранным», что не совсем корректно, так как праву лица быть избранным корреспондирует обязанность избирателей это лицо избрать. Право избирательной инициативы включает право выдвигать кандидатов на выборные должности, инициировать процедуру отзыва; также сюда входит право выступать с инициативой проведения референдумов.

Избирательное право в объективном смысле – совокупность правовых норм, регулирующих отношения, связанные с организацией и проведением выборов.

принцип свободных выборов – каждый избиратель самостоятельно решает вопрос о том, принимать ли ему участие в выборах и если принимать, то в какой степени, кого из кандидатов или политических партий поддержать, отдав за них свой голос;

принцип всеобщего голосования – право голосовать на выборах принадлежит всем гражданам Украины, которые на момент проведения выборов достигли 18 лет; исключение составляют граждане, которые в судебном порядке признаны недееспособными;

принцип равенства – все граждане принимают участие в выборах на равных основаниях; каждому предоставлено равное право и возможность влиять на результаты голосования; принцип равенства при реализации активного избирательного права находит свое проявление в формуле – «один избиратель – один голос»; при реализации пассивного избирательного права принцип равенства заключается в равенстве кандидатов на выборную должность, для чего им должны быть предоставлены равные возможности для ведения предвыборной агитации, равные возможности для защиты своих прав в суде и так далее;

принцип прямого избирательного права – персональный состав выборного органа формируется избирателями непосредственно; каждый избиратель голосует лично и непосредственно за какого-либо кандидата или политическую партию;

принцип тайного голосования является одним из средств обеспечения свободы выборов и означает абсолютный запрет какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей; принцип тайного голосования обеспечивается целым рядом организационных средств и процедур, которые содержатся в избирательном законодательстве: каждый избиратель голосует лично; избирательный бюллетень должен иметь такую форму, которая исключает возможность установить личность избирателя, который его заполнил; голосование проводится в специально оборудованном месте для голосования,

где установлены кабины для голосования; в кабине для голосования может находиться только избиратель и так далее.

Принцип всеобщего избирательного права тесно связан с понятием избирательных цензов – то есть требований, которым должно соответствовать лицо, чтобы обладать избирательными правами. Избирательное право может устанавливать ограничения, которые имеют целью обеспечить качественное волеизъявление избирателей, честность выборов, легитимности выборных органов. Такие избирательные цензы являются демократическими и не нарушают принцип всеобщего избирательного права.

К демократическим избирательным цензам, предусмотренным избирательным законодательством Украины, относятся:

- ценз гражданства – избирательные права принадлежат исключительно гражданам Украины;

- возрастной ценз – минимальный возраст, по достижению которого гражданин может участвовать в выборах и иметь избирательные права. Участие в выборах означает участие в управлении государством, для чего необходим опыт, следовательно, установление возрастного ценза имеет целью обеспечение осознанного волеизъявления граждан. Возрастной ценз различен для активного и пассивного избирательного права. Право голосовать (принимать участие в выборах в качестве избирателя, активное избирательное право) принадлежит совершеннолетним гражданам Украины. Возрастной ценз для реализации пассивного избирательного права (права избираться) зависит от выборной должности: Президентом Украины может быть избран гражданин Украины, достигший 35 лет (статья 103 Конституции Украины); депутатом Верховной Рады Украины – гражданин Украины, достигший на момент голосования 21 года (статья 76 Конституции Украины); депутатом местного совета – гражданин Украины по достижению 18 лет;

- ценз дееспособности – не имеют права голоса граждане, признанные судом недееспособными; соответственно, они не могут также претендовать на выборные должности, то есть не имеют ни активного, ни пассивного избирательного права;

- ценз оседлости – требование проживания на определенной территории как условие реализации пассивного избирательного права (кандидатом в народные депутаты может быть гражданин Украины, который постоянно проживал на ее территории последние 5 лет, кандидатом в Президенты Украины – гражданин, проживавший в Украине в течение последних 10 лет перед днем выборов);

- ценз законопослушности – не может быть избрано на выборную должность лицо, имеющее судимость за совершение умышленного преступления, если эта судимость не снята или не погашена в установленном законом порядке;

- языковой ценз установлен только для кандидатов в Президенты Украины и предполагает владение государственным языком.

Перечень избирательных цензов является исчерпывающим. Все избирательные цензы, предусмотренные избирательным законодательством Украины, являются демократическими и не нарушают принцип всеобщности избирательного права⁸.

Система общественных отношений, которые возникают в процессе организации и проведения выборов, составляет избирательную систему в широком смысле. В узком смысле под избирательной системой понимают установленный избирательным законодательством способ выдвижения кандидатов на выборные должности, распределение выборных мандатов и определения результатов выборов. Чаще всего понятие «избирательная система» используется в узком смысле.

⁸ Политической практике зарубежных государств известны недемократические избирательные цензы, которые нарушают принцип всеобщности избирательного права и являются проявлением дискриминации в политической сфере. К таким цензам относятся имущественный, религиозный, половой, расовый ценз, ценз партийной принадлежности, ценз социального происхождения и другие.

Политико-правовой практике демократических государств известны три типа избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная и смешанная.

Мажоритарная избирательная система – тип избирательной системы, при которой избранным считается кандидат, получивший определенное большинство голосов избирателей. В зависимости от того, какое большинство голосов необходимо набрать, мажоритарная избирательная система может быть системой относительного, абсолютного или квалифицированного большинства.

При мажоритарной избирательной системе относительного большинства избранным будет кандидат, получивший относительное большинство голосов избирателей, то есть больше, чем другие кандидаты.

Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства – тип избирательной системы, при которой победителем на выборах будет кандидат, получивший абсолютное большинство голосов избирателей, то есть победитель на выборах определяется по формуле: $50 \% \text{ голосов избирателей} + 1 \text{ голос}$.

Мажоритарная избирательная система квалифицированного большинства требует от кандидата получить квалифицированное большинство голосов избирателей ($2/3$, $3/4$ и так далее). Учитывая, что система является нерезультативной (избрание на выборную должность требует сплоченности и единомыслия избирателей, что в действительности встречается крайне редко), мажоритарная система квалифицированного большинства почти не имеет практического применения.

Пропорциональная избирательная система – тип избирательной системы, при которой выборные мандаты распределяются между политическими силами (политическими партиями, политическими блоками) пропорционально количеству голосов избирателей, которые они получили на выборах. Пропорциональная избирательная система предполагает проведение голосования в больших многомандатных округах и обеспечивает

представительство политических сил в коллегиальных выборных органах пропорционально той поддержке, которой они пользуются у населения.

Смешанная избирательная система предполагает комбинирование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, например, когда одна часть депутатского корпуса формируется по мажоритарной, а вторая – по пропорциональной избирательной системе⁹.

За период существования Украины как независимого государства для формирования высших органов государственной власти и местного самоуправления использовались различные виды избирательных систем, за исключением мажоритарной избирательной системы квалифицированного большинства. Так, выборы Верховной Рады Украины в 1994 году проводились по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, на парламентских выборах 1998 года и 2001 года использовалась смешанная избирательная система, в 2005 году произошел переход к пропорциональной избирательной системе, и, наконец, действующий Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 года предусматривает смешанную избирательную систему для проведения парламентских выборов.

В настоящее время в Украине используются такие виды избирательных систем: на президентских выборах – мажоритарная избирательная система абсолютного большинства; на парламентских выборах – смешанная избирательная система; на выборах народных депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутатов областных, районных, городских советов – пропорциональная избирательная система.

Организация и проведение выборов представляет собой сложный и многоэтапный процесс – комплекс последовательных, взаимосвязанных действий, которые осуществляются в соответствии с предусмотренными законом процедурами и объединены в соответствующие стадии.

⁹ Развернутая характеристика избирательных систем дана в учебниках по конституционному праву зарубежных стран: Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2008. – С. 234-263; Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2005. – С. 215-251.

Законодательное определение понятия «избирательный процесс» содержится в статье 11 Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины»: избирательный процесс – это осуществление субъектами избирательного права избирательных процедур, предусмотренных настоящим избирательным законодательством.

Субъектами избирательного процесса выступают:

- избиратели;
- Центральная избирательная комиссия, а также другая избирательная комиссия, образованная в соответствии с настоящим избирательным законодательством;
- партия, выдвинувшая кандидата на выборную должность;
- кандидаты на выборную должность, зарегистрированные в установленном порядке;
- уполномоченные представители, доверенные лица, официальные наблюдатели от партий – субъектов избирательного процесса и кандидатов на выборные должности.

Принципами избирательного процесса являются:

- соблюдение принципов избирательного права;
- принцип законности и запрета незаконного вмешательства кого-либо в этот процесс;
- принцип политического плюрализма и многопартийности;
- принцип публичности и открытости;
- принцип свободы предвыборной агитации, равного доступа всех кандидатов в депутаты и партий – субъектов избирательного процесса к средствам массовой информации независимо от их формы собственности, кроме средств массовой информации, учредителями (собственниками) которых являются партии, кандидаты в депутаты в одномандатном округе;
- принцип беспристрастности органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления, судов, предприятий, учреждений и организаций, их

руководителей, других должностных и служебных лиц к партиям – субъектам избирательного процесса, кандидатам в депутаты.

О начале избирательного процесса очередных выборов объявляет Центральная избирательная комиссия в сроки, установленные настоящей Конституцией Украины и избирательным законодательством.

Избирательный процесс предполагает поэтапное развитие политико-правовых отношений, которые складываются в ходе выборов. Действующее избирательное законодательство называет следующие стадии избирательного процесса:

- 1) выдвижение кандидатов в депутаты;
- 2) образование избирательных комиссий (кроме Центральной избирательной комиссии);
- 3) регистрация кандидатов в депутаты;
- 4) проведение предвыборной агитации;
- 5) создание специальных избирательных участков, существующих на временной основе;
- 6) составление списков избирателей, их проверка и уточнение;
- 7) голосование;
- 8) подсчет голосов избирателей и установление итогов голосования;
- 9) установление результатов выборов депутатов и их официальное обнародование;
- 10) прекращение полномочий окружных и участковых избирательных комиссий.

В случаях, предусмотренных избирательным законодательством, избирательный процесс может дополнительно включать этапы: 1) повторное голосование; 2) подсчет голосов избирателей и установление итогов повторного голосования (статья 11 Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины»).

Избирательный процесс завершается через пятнадцать дней после дня официального обнародования Центральной избирательной комиссией результатов выборов.

Функциональное предназначение стадий избирательного процесса заключается в обеспечении последовательного по времени и поэтапного по содержанию исполнения различных избирательных действий и процедур, которые в результате обеспечивают легитимность выборов.

Субъекты избирательного процесса вправе обжаловать решения, действия или бездействие, которые касаются процесса выборов в судебном порядке. Нарушение норм избирательного законодательства влечет за собой конституционно-правовую, административную, уголовную, дисциплинарную ответственность в порядке и на основаниях, предусмотренных законом.

§3. Конституционно-правовые основы организации и проведения референдумов в Украине

Нормативно-правовыми актами, которые являются основными источниками референдного права, выступают Конституция Украины (преимущественно раздел III «Выборы. Референдум») и Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» от 3 июля 1991 года. Следует отметить, что в настоящее время закон содержит целый ряд положений, которые не совпадают с положениями действующей Конституции Украины.

Законодательное определение понятия «референдум» содержится в статье 1 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах»: референдум – это способ принятия гражданами Украины путем голосования законов Украины, иных решений по важным вопросам общегосударственного и местного значения. Таким образом, предназначение референдумов – обеспечение народовластия и непосредственного участия граждан в управлении государственными и местными делами в Украине.

В соответствии с Конституцией Украины проводятся всеукраинские референдумы, референдумы Автономной Республики Крым и местные (в

пределах административно-территориальных единиц) референдумы. Следовательно, референдумы могут быть классифицированы по территории их проведения на всеукраинские и местные.

По юридической силе решений, которые принимаются, украинское законодательство делит референдумы на императивные и консультативные (особенности организации и проведения консультативных референдумов определены в главе VI «Совещательный опрос» Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах»).

Законы, иные решения, принятые всеукраинским императивным референдумом, имеют высшую юридическую силу по отношению к законодательным актам Верховного Совета Украины, Верховного Совета Республики Крым, нормативным актам Президента Украины, Кабинета Министров Украины, высших исполнительных и распорядительных органов Автономной Республики Крым, подзаконным актам министерств и ведомств Украины и Автономной Республики Крым, решениям местных советов. Решения, принятые местным императивным референдумом, имеют высшую юридическую силу по отношению к решениям местных советов, на территории которых он проводится.

Консультативный референдум (совещательный опрос) проводится с целью выявления воли граждан при решении важных вопросов общегосударственного и местного значения. Результаты совещательного опроса рассматриваются и учитываются при принятии решений соответствующими государственными органами. Если проекты законов, других решений Верховной Рады Украины или решений местного совета не соответствуют результатам всеукраинского или соответствующего местного совещательного опроса, такие законы, решения могут быть приняты только большинством не менее двух третей от общего числа народных депутатов Украины или депутатов соответствующего местного совета.

По основаниям (способу) проведения референдумы могут быть обязательными (Конституция Украины устанавливает круг вопросов, для

решения которых необходимо проведение референдума) и факультативными (проводятся по вопросам, которые могут быть разрешены и без проведения референдума).

По субъекту референдной инициативы – референдумы, проведение которых провозглашается по инициативе Президента Украины, Верховной Рады Украины, органов местного самоуправления и народа Украины.

По предмету референдумы могут быть: конституционными (проводятся для решения вопросов, связанных с принятием или внесением изменений в Основной Закон), законодательными (проводятся с целью принятия законов), международными (выносятся вопросы международной политики – подписание международных договоров, присоединение к международным организациям, военно-политическим блокам и так далее), административными (решаются вопросы управленческого характера).

Предмет референдума – круг вопросов государственной или общественной жизни, которые решаются с использованием данного института непосредственной демократии.

Предметы всеукраинского и местных референдумов различны. Так, предметом всеукраинского референдума может быть: утверждение Конституции Украины, ее отдельных положений и внесение в Конституцию Украины изменений и дополнений; принятие, изменение или отмена законов Украины или их отдельных положений; принятие решений, которые определяют основное содержание Конституции Украины, законов Украины и других правовых актов (статья 3 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах»). На всеукраинский референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией Украины к ведению Украины. Исключительно всеукраинским референдумом решается вопрос о реализации права народа Украины на самоопределение и вхождение Украины в государственные федеративные и конфедеративные образования или выход из них.

Предметом местного референдума может быть: принятие, изменение или отмена решений по вопросам, отнесенным законодательством Украины к ведению местного самоуправления соответствующих административно-территориальных единиц; принятие решений, которые определяют содержание постановлений местных Советов народных депутатов и их исполнительных и распорядительных органов (статья 4 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах»).

На местные референдумы могут выноситься вопросы, отнесенные законодательством Украины к ведению местного самоуправления соответствующих административно-территориальных единиц, а также вопросы досрочного прекращения полномочий соответствующего местного совета. Исключительно местными референдумами в соответствующих административно-территориальных единицах решаются вопросы о наименовании или переименовании сельсоветов, поселков, городов, районов, областей, вопрос об объединении в одну одноименных административно-территориальных единиц, имеющих общий административный центр, вопрос об изменении базового уровня местного самоуправления в сельских районах, вопрос о реорганизации или ликвидации коммунальных дошкольных учебных заведений, а также дошкольных учебных заведений, созданных бывшими сельскохозяйственными коллективными и государственными хозяйствами.

При этом Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» определяет круг вопросов, которые не могут быть предметом референдумов:

- на всеукраинский референдум не выносятся вопросы, отнесенные законодательством Украины к ведению органов суда и прокуратуры, вопрос амнистии и помилования; вопрос о принятии государственными органами Украины чрезвычайных и неотложных мер по охране общественного порядка, защите здоровья и безопасности граждан; вопросы, связанные с избранием, назначением и увольнением должностных лиц, относящихся к

компетенции Верховной Рады Украины, Президента Украины и Кабинета Министров Украины;

- на местные референдумы не выносятся вопросы об отмене законных решений вышестоящих органов государственной власти и самоуправления; вопросы, отнесенные к ведению органов суда и прокуратуры; вопросы, связанные с избранием, назначением и увольнением должностных лиц, относящихся к компетенции соответствующего местного совета и его исполнительных и распорядительных органов.

Конституция Украины также содержит положения, которые касаются предмета референдумов: согласно статье 73 исключительно всеукраинским референдумом решаются вопросы об изменении территории Украины; статья 74 Основного Закона запрещает проведение референдумов в отношении законопроектов по вопросам налогов, бюджета и амнистии.

Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» определяет голосования на референдуме и установления его результатов. В соответствии со статьей 37 данного закона голосование проводится в день референдума с 7 до 20 часов. О времени и месте голосования участковая комиссия по референдуму оповещает граждан не позднее чем за десять дней до его проведения. На участках, образованных в воинских частях, в труднодоступных районах, на судах, находящихся в день референдума в плавании, участковая комиссия может объявить голосование законченным раньше 20 часов, если проголосовали все граждане, включенные в список.

Согласно статье 38 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» голосование проводится в специально отведенных помещениях, в которых должны быть оборудованы в достаточном количестве кабины или комнаты для тайного голосования, определены места выдачи бюллетеней и установлены ящики для голосования.

Ответственность за организацию голосования, обеспечение тайны волеизъявления граждан, оборудование помещений и поддержание в них необходимого порядка несет участковая комиссия по референдуму.

В день референдума перед началом голосования ящики для голосования проверяются, пломбируются или опечатываются председателем участковой комиссии референдума в присутствии членов комиссии.

Каждый гражданин голосует лично; голосование за других лиц не допускается. Бюллетени для голосования выдаются участковой комиссией по референдуму на основании списка граждан по предъявлению гражданином паспорта или другого документа, удостоверяющего его личность. При получении бюллетеня для голосования в списке граждан, имеющих право участвовать в референдуме, гражданин ставит подпись.

В случаях, когда отдельные граждане по состоянию здоровья или по другим причинам не могут прибыть в помещение для голосования, участковая комиссия по референдуму по их просьбе поручает отдельным членам комиссии организовать голосование в месте пребывания этих граждан.

Бюллетени для голосования заполняются голосующим в кабине или комнате для тайного голосования. При заполнении бюллетеней запрещается присутствие кого-либо, кроме голосующего. Гражданин, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетени, вправе пригласить в кабину или комнату для тайного голосования другое лицо по своему усмотрению, кроме члена комиссии по референдуму.

Гражданин при заполнении бюллетеня вычеркивает в нем одно из двух слов: «да» или «нет».

В случае проведения одновременно двух или нескольких референдумов или вынесения на референдум двух или нескольких вопросов гражданин получает и заполняет бюллетени отдельно по каждому из референдумов и вопросов. Заполненные бюллетени избиратель опускает в ящик для голосования.

Статья 43 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» оговаривает возможность проведения повторного референдума: если во время проведения всеукраинского или местного

референдума были допущены грубые нарушения настоящего Закона, Верховная Рада Украины в месячный срок, а соответствующий местный совет – в 15-дневный срок могут назначить повторный всеукраинский или местный референдум на всей территории республики, соответствующей административно-территориальной единицы или ее части.

Статья 44 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» требует, чтобы результаты референдума были обнародованы в том же порядке, который установлен законодательством Украины для опубликования правовых актов Верховной Рады Украины и местных советов. Решения, принятые на референдумах, вводятся в действие с момента их опубликования, если в самом законе, решении не определен другой срок. Датой принятия закона, принятого на референдуме, считается день проведения референдума.

Согласно статье 45 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» изменение или отмена законов, других решений, принятых референдумом, проводится также референдумом. Изменение или отмена законов, других решений, принятых референдумом, возможно также по решению соответственно Верховной Рады Украины, Верховной Рады Автономной Республики Крым, местного совета большинством не менее двух третей от общего числа народных депутатов с обязательным утверждением на референдуме, который должен быть проведен в течение шести месяцев после внесения изменения или отмены.

Во всеукраинском и местном референдумах имеют право принимать участие граждане Украины, которым на день проведения референдума исполнилось 18 лет и которые постоянно проживают соответственно на территории Украины, области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета.

Любое прямое или косвенное ограничение прав граждан Украины на участие в референдуме в зависимости от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола,

образования, языка, отношения к религии, политических взглядов, рода и характера занятий запрещается.

Согласно части 3 статьи 7 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» в референдумах не участвуют психически больные граждане, признанные судом недееспособными, и лица, содержащиеся в местах лишения свободы.

Граждане участвуют в референдуме на равных основаниях. Каждый гражданин имеет один голос.

Референдум является прямым: граждане участвуют в референдуме непосредственно. Голосование во время референдума является тайным: контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

Контрольные вопросы к главе:

- Что такое институты непосредственной демократии? Какие институты непосредственной демократии известны политико-правовой практике Украины и зарубежных государств?
- Дайте определение понятия «выборы». В чем, по вашему мнению, заключается значение выборов для государства? Назовите функции выборов.
- Какие виды выборов предусмотрены конституционным законодательством?
- Назовите источники правового регулирования выборов в Украине.
- Что такое избирательное право? Раскройте понятие субъективного и объективного значения избирательного права.
- Проанализируйте сущность и содержание пассивного и активного избирательного права.
- Что такое избирательные цензы? Охарактеризуйте избирательные цензы, оцените их значение. Какие избирательные цензы предусмотрены избирательным законодательством Украины?
- Назовите принципы избирательного права. В чем заключается их сущность и значение?

- Что такое избирательная система? Какие типы избирательных систем существуют?
- Определите понятие, особенности и виды мажоритарной избирательной системы.
- Раскройте специфику пропорциональной избирательной системы.
- В чем заключаются особенности смешанной избирательной системы?
- Что такое избирательный процесс? Проанализируйте стадии избирательного процесса.
- Дайте определение понятия референдум. Проанализируйте значение этого института непосредственной демократии для общества и государства.
- Назовите источники конституционно-правового регулирования референдумов в Украине.
- Какие виды референдумов предусмотрены украинским законодательством?
- Что такое обязательный референдум? Факультативный референдум? Консультативный референдум? Императивный референдум?
- Проанализируйте порядок проведения референдумов по народной инициативе.
- Раскройте юридические последствия консультативного референдума; императивного референдума.
- Определите порядок голосования на референдуме и определения его результатов.

Глава 6. Конституционно-правовой статус Верховной Рады Украины

1. Верховная Рада Украины – единственный орган законодательной власти в Украине.
2. Формирование Верховной Рады Украины.
3. Конституционный состав и структура Верховной Рады Украины.
4. Функции и полномочия Верховной Рады Украины.
5. Формы деятельности Верховной Рады Украины.
6. Законодательный процесс и другие парламентские процедуры.
7. Конституционно-правовой статус Уполномоченного Верховной рады Украины по правам человека.
8. Конституционно-правовой статус Счетной палаты.
9. Конституционно-правовой статус народного депутата Украины.

§1. Верховная Рада Украины – единственный орган законодательной власти в Украине

Идея формирования и функционирования парламента связана с концепцией разделения власти, идеей народного суверенитета и производной от нее идеей народного представительства. Чрезвычайно весомым вкладом в формирование этих теорий и концепций и первичной основы функционирования парламентаризма являются взгляды английских и французских мыслителей XVII–XVIII века, таких как Дж. Локк, Э. Берк, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Дж. С. Молль и другие. Результаты научных поисков этих мыслителей нашли свое отражение почти во всех демократических конституциях мира, в частности в Конституции Украины, которая закрепляет модель отечественного парламентаризма.

На современном этапе развития парламентаризма существуют разные подходы к закреплению статуса законодательной власти. В первую очередь

это связано с историческими национальными традициями формирования и дальнейшего функционирования таких политических институтов, как парламент и избирательное право. От того, каким путем происходила институционализация парламентов, под воздействием каких политических течений и настроений общества, в условиях существования каких политического и государственного режимов, зависит объем и содержание закрепленной компетенции современных парламентов в конституциях государств. Эти факторы предопределяют характер свойств и черт парламентов¹⁰.

Следует отметить, что Верховная Рада Украины представляет собой однопалатный парламент Украины, который избирается сроком на пять лет, является единственным органом законодательной власти. Верховная Рада Украины по своей природе является представительным органом государственной власти и осуществляет законодательную власть.

Место и роль украинского парламента в системе разделения властей характеризуют следующие особенности. Во-первых, Верховная Рада Украины, будучи общенациональным представительным органом государственной власти, представляет интересы всего украинского народа – граждан всех национальностей. Так, в Преамбуле Конституции Украины закреплено положение о том, что «Верховная Рада Украины от имени украинского народа — граждан Украины всех национальностей, выражая суверенную волю народа, принимает Конституцию — Основной Закон Украины». То есть Верховная Рада Украины является институтом народного представительства. В соответствии с частью 2 статьи 5 Конституции Украины носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. К важнейшим принципам конституционного строя относится принцип

¹⁰ Погорілко В.Ф. Конституційне право України : підруч. / за заг. ред. В.Ф., В.Л. Федоренка. – К. : КНТ, Ліра, 2011. – С. 288.

разделения властей. В статье 6 Основного Закона Украины закреплено положение о том, что государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных Конституцией пределах и в соответствии с законами Украины. Положение о народном представительстве также отражено в Декларации о государственном суверенитете Украины от 16 июня 1990 года. Так, в главе II «Народовластие» отмечается, что от имени всего народа имеет право выступать исключительно Верховная Рада Украины. В то же время необходимо отметить и то, что в Конституции Украины нет прямого упоминания о представительном характере украинского парламента.

Природа Верховной Рады Украины как органа народного представительства обусловлена его структурой. Верховная Рада Украины является однопалатным парламентом. Однопалатные парламенты, как правило, характерны для простых унитарных государств, к каковым можно отнести и Украину. В то же время есть унитарные государства, в которых функционируют двухпалатные (бикамеральные) парламенты. В этих государствах, как правило, имеют место автономные образования (Франция – Корсика, Италия и Испания – регионалистские государства). Двухпалатные парламенты присущи для государств с федеративным государственно-территориальным устройством (США, Россия, Мексика, Бразилия, Канада, ФРГ, Австрия). При этом одна из палат представляет интересы всей федерации (всего государства в целом), вторая палата – интересы конкретного субъекта федерации (штата, провинции, земли, республики).

Следует обратить внимание, что статья 81 Конституции Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года закрепляет положение о том, что законодательную власть в Азербайджанской Республике

осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики¹¹. Милли Меджлис является однопалатным парламентом.

Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 года определяет, что Меджлис Туркменистана (Парламент) является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть (ст. 59)¹². Таким образом, Меджлис также относится к однопалатным парламентам.

Во-вторых, Верховная Рада Украины является единственным органом законодательной власти. Это означает, что принятие законов Украины является прерогативой украинского парламента. Ни один другой орган государственной власти не уполномочен принимать законы. Следует отметить, что украинский народ, который является носителем суверенитета, непосредственно на всеукраинском референдуме может принимать законы, вносить в них изменения.

В-третьих, Верховная Рада Украины является коллегиальным органом. Коллегиальность парламента обусловлена его количественным составом. Конституционный состав украинского парламента – 450 народных депутатов. Верховная Рада Украины является полномочной при условии избрания не менее двух третей от ее конституционного состава, то есть не менее 300 народных депутатов Украины (статья 82 Конституции Украины). Таким образом, коллегиальность парламента является определяющим условием правомочности Верховной Рады Украины. Милли Меджлис Азербайджанской Республики состоит из 125 депутатов (статья 82 Конституции Азербайджанской Республики). Меджлис Туркменистана состоит из 125 депутатов, избираемых по территориальным избирательным округам с примерно равным числом избирателей сроком на пять лет (статья 60 Конституции Туркменистана).

В-четвертых, Верховная Рада Украины – это постоянно действующий орган государственной власти, который избирается на пять лет. Постоянный

¹¹ Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года [Электронный ресурс] – Режим доступа : // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618

¹² Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 года [Электронный ресурс] – Режим доступа : // http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2376

характер деятельности парламента корреспондируется с периодичностью его формирования. Народные депутаты Украины осуществляют свою деятельность на постоянной основе, они не могут иметь другой представительский мандат или состоять на государственной службе. Постоянный принцип депутатской деятельности свидетельствует о развитии Верховной Рады Украины на основах парламентаризма. Украина отказалась от практики советских времен, когда постоянно действующим органом был Президиум Верховной Рады СССР, а Верховная Рада Украины на своих сессиях, которые проходили несколько дней, обычно решала вопросы, по сути, сопроводительного характера применительно к деятельности ее Президиума¹³.

Периодичность формирования парламента реализуется путем проведения очередных выборов. В Конституции Украины закрепляется положением о том, что очередные выборы в Верховную Раду Украины проводятся в последнее воскресенье октября пятого года полномочий Верховной Рады Украины (статья 77). Выборы каждого созыва Милли Меджлиса Азербайджанской Республики проводятся каждые пять лет в первое воскресенье ноября (часть 2 статьи 84 Конституции Азербайджанской Республики).

В-пятых, Верховная Рада Украины осуществляет свою деятельность в строгих организационно-правовых формах – пленарные заседания, заседания комитетов и комиссий, депутатских фракций, парламентские слушания и др. В подобных формах никакой иной орган государственной власти свои функции не осуществляет.

В-шестых, Верховную Раду Украины отличает использование особых процедурных форм. К таковым формам можно отнести: законодательный процесс как особый порядок разработки и принятия законов; контрольный процесс как форма осуществления парламентом своих полномочий по

¹³ Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.: Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – С. 376-377.

контролю за деятельностью других органов государственной власти; бюджетный процесс как особый порядок рассмотрения, утверждения Государственного бюджета Украины и осуществления контроля за его исполнением.

§2. Формирование Верховной Рады Украины

Избирательная система по выборам народных депутатов Украины не закрепляется в Конституции Украины. Следует отметить, что это обстоятельство серьезным образом влияет на динамику ее изменения. За период независимости Украины практически каждые выборы в Верховную Раду Украины проходили по новой избирательной системе. Так, были использованы мажоритарная избирательная система абсолютного большинства (выборы в 1990–1994 годах), мажоритарная избирательная система относительного большинства (в 1998 году), смешанная избирательная система (в 2002 году), пропорциональная избирательная система с закрытыми (жесткими) списками (в 2006, 2007 годах). Такая динамика обусловлена попытками поиска наиболее оптимальной и эффективной избирательной системы, которая бы адекватно учитывала общественно-политическую ситуацию в стране, степень развития гражданского общества, уровень развития многопартийности, демократические ценности, политическую конъюнктуру и многие другие факторы. В то же время следует отметить, что идеальной избирательной системы не существует. Каждая из них имеет свои преимущества и недостатки.

Очередные выборы в Верховную Раду Украины 28 октября 2012 года пройдут по смешанной (пропорционально-мажоритарной) системе. Правовой основой проведения выборов в парламент Украины является Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011

года¹⁴.

Народным депутатом Украины может быть гражданин Украины, достигший на день выборов двадцати одного года, имеющий право голоса и проживающий в Украине в течение последних пяти лет. Не может быть избран в Верховную Раду Украины гражданин, имеющий судимость за совершение умышленного преступления, если эта судимость не погашена и не снята в установленном законом порядке.

Выборы народных депутатов (далее – депутатов) осуществляются по смешанной (пропорционально-мажоритарной) системе: 225 депутатов избираются по пропорциональной системе в общегосударственном многомандатном избирательном округе по избирательным спискам кандидатов в депутаты от политических партий; 225 депутатов избираются по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных избирательных округах. Заградительный барьер установлен в размере 5 %.

Избирательный процесс по выборам депутатов включает следующие этапы: 1) выдвижение кандидатов в депутаты; 2) образование избирательных комиссий (кроме Центральной избирательной комиссии); 3) регистрация кандидатов в депутаты; 4) проведение предвыборной агитации; 5) образование специальных избирательных участков, которые существуют на временной основе; 6) составление списков избирателей, их проверка и уточнение; 7) голосование; 8) подсчет голосов избирателей и установление итогов голосования; 9) установление результатов выборов депутатов и их официальное обнародование; 10) прекращение полномочий окружных и участковых избирательных комиссий. Кроме того, в определенных случаях избирательный процесс включает также следующие этапы: 1) повторное голосование; 2) подсчет голосов избирателей и установление итогов повторного голосования.

¹⁴ См.: Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 года [Электронный ресурс] – Режим доступа : // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

Выборы депутатов могут быть очередными, внеочередными, повторными, промежуточными. Очередные выборы депутатов проводятся в связи с истечением конституционного срока полномочий Верховной Рады Украины и не требуют отдельного решения об их назначении. Внеочередные выборы депутатов назначаются Президентом Украины по основаниям и в порядке, установленном статьей 106 Конституции Украины. Повторные выборы депутата назначаются в одномандатном

округе Центральной избирательной комиссией (далее – ЦИК) в случае признания выборов депутатов в этом округе несостоявшимися, или если после его избрания кандидат не получил депутатский мандат в порядке, установленном действующим избирательным законодательством.

Промежуточные выборы депутата назначаются ЦИК в порядке, установленном избирательным законом, в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного в одномандатном округе.

Очередные выборы в Верховную Раду Украины проводятся в последнее воскресенье октября пятого года полномочий Верховной Рады Украины. Избирательный процесс очередных выборов депутатов начинается за девяносто дней до дня голосования. Центральная избирательная комиссия объявляет о начале избирательного процесса. Внеочередные выборы депутатов проводятся в последнее воскресенье шестидесятидневного срока со дня опубликования Указа Президента Украины о досрочном прекращении полномочий Верховной Рады Украины, изданного в соответствии с Конституцией Украины.

Избирательные участки. Выборы депутатов проводятся в общегосударственном округе, который включает в себя всю территорию Украины и зарубежные избирательные участки, и в 225 одномандатных округах, которые образуются ЦИК и существуют на постоянной основе. Одномандатные округа образуются в пределах Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя с примерно равным

количеством избирателей в каждом округе. Ориентировочное среднее количество избирателей в одномандатных округах определяется Центральной избирательной комиссией на основании сведений Государственного реестра избирателей. Отклонение числа избирателей в одномандатном округе не может превышать двенадцати процентов ориентировочной средней численности избирателей в одномандатных округах. Список одномандатных округов с указанием их номеров, границ и центров округов публикуется ЦИК не позднее чем за сто семьдесят пять дней до дня голосования в общегосударственных и в региональных средствах массовой информации.

Подготовка организации и проведения голосования и подсчет голосов избирателей осуществляется на избирательных участках, которые образуются ЦИК или окружной избирательной комиссией в соответствии с избирательным законом и существуют на постоянной или временной основе. Избирательный участок может быть **обычным, специальным или зарубежным**. Обычные и зарубежные избирательные участки образуются ЦИК и существуют на постоянной основе. **Специальный избирательный участок** может существовать на постоянной или временной основе в случаях, предусмотренных избирательным законом. Избирательные участки образуются с численностью от двадцати до двух тысяч пятисот избирателей. Избирательные участки делятся на: 1) малые – с численностью избирателей до 500 человек; 2) средние – с численностью избирателей от 500 до 1500 человек; 3) большие – с численностью избирателей более 1500 человек.

ЦИК обеспечивает обнародование в общегосударственных и в соответствующих региональных или местных средствах массовой информации и на своем официальном сайте перечень соответствующих избирательных участков, образуемых на постоянной основе, с указанием одномандатных округов, к которым эти избирательные участки относятся,

номеров избирательных участков не позднее чем за сто семьдесят дней до дня голосования.

Окружная избирательная комиссия обнародует свои решения о создании специальных избирательных участков с указанием номеров избирательных участков, их границ или учреждений (заведений), в которых они образованы, адрес соответствующих участковых избирательных комиссий и помещений для голосования. Такое решение публикуется в региональных или местных печатных средствах массовой информации позднее чем на пятый день после дня принятия этого решения или, в случае невозможности, обнародуется другим способом в этот же срок.

ЦИК также обнародует свое решение о создании заграничных избирательных участков в общегосударственных печатных средствах массовой информации не позднее чем на пятый день после дня принятия этого решения или, в случае невозможности, обнародует иным способом в этот же срок. Соответствующее зарубежное дипломатическое учреждение Украины в стране, где образован заграничный избирательный участок, публикует сообщение о создании заграничного избирательного участка в печатных средствах массовой информации, доступных гражданам Украины, проживающим или находящимся на соответствующей территории, или, в случае невозможности, обнародует такое сообщение другим способом не позднее чем на пятый день после получения этого решения.

Избирательные комиссии. Систему избирательных комиссий, осуществляющих подготовку и проведение выборов депутатов, составляют: 1) Центральная избирательная комиссия (ЦИК); 2) окружные избирательные комиссии; 3) участковые избирательные комиссии.

Полномочия избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов депутатов осуществляются: 1) ЦИК – на всей территории Украины и зарубежных избирательных участках; 2) окружной избирательной комиссии

- в пределах одномандатного округа; 3) участковой избирательной комиссии
- в пределах избирательного участка.

Избирательные комиссии являются специальными коллегиальными органами, которые осуществляют подготовку и проведение выборов депутатов и обеспечивают соблюдение и единообразное применение законодательства Украины о выборах депутатов.

ЦИК возглавляет систему избирательных комиссий, которые организуют подготовку и проведение выборов депутатов, и является комиссией высшего уровня по всем окружным и участковым избирательным комиссиям.

Окружная избирательная комиссия является комиссией высшего уровня по всем участковым избирательным комиссиям в пределах соответствующего одномандатного округа. Окружная избирательная комиссия является юридическим лицом, имеет печать, образец которой утверждается ЦИК. Окружная избирательная комиссия образуется ЦИК не позднее чем за шестьдесят два дня до дня голосования в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и других членов комиссии в количестве не менее двенадцати и не более восемнадцати человек. Субъектами представления кандидатур в состав окружных избирательных комиссий являются: 1) политическая партия, депутатская фракция которой зарегистрирована в Аппарате Верховной Рады Украины текущего созыва; 2) политические партии – субъекты избирательного процесса.

Участковая избирательная комиссия не является юридическим лицом. Участковая избирательная комиссия имеет собственную печать, образец которой утверждается ЦИК. Участковая избирательная комиссия образуется соответствующей окружной избирательной комиссией не позднее чем за тридцать один день до дня голосования в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и других членов комиссии. Участковая избирательная комиссия образуется в составе: 1) для малых участков – 10-18

человек; 2) для средних участков – 14-20 человек; 3) для больших участков – 18-24 человека. На избирательных участках, где число избирателей не превышает пятидесяти человек, участковая избирательная комиссия может образовываться в составе председателя, секретаря и двух-четырех членов комиссии.

Регистрация избирателей. Органы ведения Государственного реестра избирателей составляют предварительные списки избирателей для обычных избирательных участков в соответствии с Законом Украины «О Государственном реестре избирателей». Составление предварительных списков избирателей для обычных избирательных участков осуществляется в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией. В предварительный список избирателей для обычного избирательного участка включаются граждане Украины, которым исполнилось или на день голосования исполнится восемнадцать лет и которые относятся по избирательному адресу к этому избирательному участку согласно сведениям Государственного реестра избирателей. Избиратель может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке.

Финансирование выборов. Расходы на подготовку и проведение выборов депутатов осуществляются исключительно за счет средств Государственного бюджета Украины, выделенных на подготовку и проведение выборов депутатов, и средств избирательных фондов партий, кандидаты в депутаты от которых зарегистрированы в общегосударственном округе, кандидатов в депутаты в одномандатных округах. Партия, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном округе, кандидат в депутаты в одномандатном округе для финансирования своей предвыборной агитации обязаны создать собственный избирательный фонд.

Партия, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном округе, кандидат в депутаты в одномандатном округе обязаны открыть счет своего избирательного фонда не позднее чем на десятый день со дня регистрации Центральной избирательной

комиссией. Избирательный фонд партии, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном округе, имеет один накопительный счет, на который поступают средства для финансирования предвыборной агитации, а также текущие счета, с которых осуществляется финансирование расходов на предвыборную агитацию. На текущие счета избирательного фонда партии средства поступают исключительно с накопительного счета избирательного фонда. Избирательный фонд кандидата в депутаты в одномандатном округе имеет один текущий счет, на который поступают средства для финансирования предвыборной агитации. Основанием для открытия текущего счета избирательного фонда является копия решения ЦИК о регистрации кандидата в депутаты в одномандатном округе.

Избирательный фонд партии формируется за счет собственных средств партии, а также добровольных взносов физических лиц. Избирательный фонд кандидата в депутаты в одномандатном округе формируется за счет его средств и добровольных взносов физических лиц. Добровольный взнос в избирательный фонд одной партии не может превышать четырехсот размеров минимальных заработных плат, кандидата в депутаты в одномандатном округе – двадцати размеров минимальных заработных плат. Собственные средства партии, кандидата в депутаты в одномандатном округе, которые перечисляются на соответствующий счет, не подлежат ограничениям по сумме и количеству перечислений. **Запрещается делать добровольные взносы в избирательный фонд:** 1) иностранцам и лицам без гражданства; 2) анонимным жертвователям.

Выдвижение кандидатов в депутаты. Выдвижение кандидатов в депутаты партиями начинается за девяносто и заканчивается за семьдесят девять дней до дня голосования. Право выдвижения кандидатов в депутаты в общегосударственном округе реализуется избирателями через партии. Право выдвижения кандидатов в депутаты в одномандатных округах реализуется избирателями через партии или путем самовыдвижения. Одно и

то же лицо может быть включено только в один избирательный список кандидатов в депутаты от партии. Запрещено выдвижение одного и того же лица одновременно в избирательный список кандидатов в депутаты от партии и в одном из одномандатных избирательных округов.

Выдвижение кандидатов, формирование и утверждение избирательного списка кандидатов в депутаты от партии в общегосударственном округе и выдвижение кандидатов в депутаты от партии в одномандатных округах осуществляется партией на съезде (собрании, конференции). Партия может выдвинуть кандидатом в депутаты лицо, являющееся членом этой партии, или беспартийную личность, которая имеет право быть избранным депутатом. Партия может выдвинуть:

- 1) избирательный список кандидатов в депутаты от партии в общегосударственном округе в количестве, не превышающем 225 человек;
- 2) по одному кандидату в депутаты в каждом одномандатном округе.

Партия, выдвинувшая избирательный список кандидатов в депутаты в общегосударственном округе, до представления документов ЦИК для регистрации кандидатов в депутаты вносит в безналичном порядке на специальный счет Центральной избирательной комиссии денежный залог в размере двух тысяч минимальных размеров заработной платы. Партия, выдвинувшая кандидата в депутаты в одномандатном округе, кандидат в депутаты, баллотирующийся в одномандатном округе в порядке самовыдвижения, до представления документов ЦИК для регистрации вносит на специальный счет ЦИК денежный залог в размере двенадцати минимальных размеров заработной платы.

Денежный залог, внесенный партией, выдвинувшей избирательный список кандидатов в депутаты в общегосударственном округе, возвращается в случае, если по итогам выборов партия получила право на участие в распределении депутатских мандатов, в восьмидневный срок со дня официального опубликования результатов выборов депутатов на счет партии. Денежный залог, внесенный партией, выдвинувшей кандидата в депутаты в

одномандатном округе, возвращается в случае, если по итогам выборов кандидат признан избранным в одномандатном округе, в восьмидневный срок со дня официального опубликования результатов выборов депутатов на счет партии. Денежный залог, внесенный кандидатом в депутаты, баллотировавшимся по одномандатному округу в порядке самовыдвижения, возвращается в случае, если по итогам выборов кандидат признан избранным в одномандатном округе, в восьмидневный срок со дня официального опубликования результатов выборов депутатов на счет, указанный в заявлении, поданном в ЦИК избранным народным депутатом.

Регистрация кандидатов в депутаты. ЦИК регистрирует кандидатов в депутаты, включенных в избирательный список партии, кандидатов в депутаты, выдвинутых партией, в соответствующем одномандатном округе и кандидатов в депутаты, баллотирующихся в одномандатном округе в порядке самовыдвижения.

Избирателям обеспечивается возможность доступа к разносторонней, объективной и непредвзятой информации, необходимой для осуществления осознанного, информированного, свободного выбора. Информация, содержащаяся в документах, представленных в ЦИК для регистрации кандидатов, является открытой. На своем официальном сайте ЦИК обнародует сведения о фамилии, имени (все собственные имена) и отчестве (при наличии), числе, месяце, году и месте рождения, гражданстве с указанием времени проживания на территории Украины, сведения о должности (занятии), месте работы, партийности, месте жительства, наличии или отсутствии судимости, субъекте выдвижения каждого кандидата в депутаты. Избирательные комиссии, средства массовой информации и информационные агентства, органы государственной власти, органы власти Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления, их должностные лица, объединения граждан и другие лица при распространении информации о выборах, не являющейся предвыборной

агитацией, обязаны придерживаться объективности, беспристрастности, сбалансированности, достоверности, полноты и точности информации.

Предвыборная агитация. Предвыборная агитация – это осуществление любой деятельности с целью побуждения избирателей голосовать за или не голосовать за определенного кандидата в депутаты или партии – субъекта избирательного процесса. Предвыборная агитация может осуществляться в любых формах и любыми средствами, не противоречащими Конституции Украины и законам Украины. Предвыборная агитация может проводиться в следующих формах: 1) проведение собраний, других встреч с избирателями; 2) проведение митингов, шествий, демонстраций, пикетов; 3) проведение публичных дебатов, дискуссий, «круглых столов», пресс-конференций относительно положений предвыборных программ и политической деятельности партий – субъектов избирательного процесса или политической деятельности кандидатов в депутаты; 4) обнародование в печатных и аудиовизуальных (электронных) средствах массовой информации политической рекламы, выступлений, интервью, очерков, видеофильмов, аудио- и видеоклипов, других публикаций и сообщений; 5) распространение избирательных листовок, плакатов и других печатных агитационных материалов или печатных изданий, в которых размещены материалы предвыборной агитации; 6) размещение печатных агитационных материалов или политической рекламы на носителях внешней рекламы; 7) проведение концертов, спектаклей, спортивных соревнований, демонстрации фильмов и телепередач или иных публичных мероприятий с поддержки партии – субъекта избирательного процесса или кандидата в депутаты, а также обнародование информации о такой поддержке; 8) публичные призывы голосовать за или не голосовать за партию – субъекта избирательного процесса, кандидата в депутаты или публичные оценки деятельности этих партий или кандидатов в депутаты; 9) в других формах, не противоречащих Конституции Украины и законам Украины.

Политическая реклама – это размещение или распространение материалов предвыборной агитации с помощью рекламных средств. К политической рекламе относится также использование символики или логотипов партий – субъектов избирательного процесса, а также сообщения о поддержке партией – субъектом избирательного процесса или кандидатом в депутаты зрелищных или других публичных мероприятий или привлечение внимания к участию в таких мероприятиях партии – субъекта /объекта избирательного процесса или определенного кандидата в депутаты. Реклама печатных изданий (газет, журналов, книг), других товаров и услуг с использованием фамилий или изображений (портретов) кандидатов, названий или символики партий – субъектов избирательного процесса также является политической рекламой.

Предвыборная агитация осуществляется за счет средств Государственного бюджета Украины, выделенных на обеспечение ведения предвыборной агитации, средств избирательных фондов партий, кандидатов в депутаты в одномандатных округах. Кандидаты в депутаты, зарегистрированные в общегосударственном округе, могут осуществлять предвыборную агитацию за счет избирательного фонда партии. Использование собственных средств кандидатов в депутаты или средств из других источников для проведения предвыборной агитации, в том числе по инициативе избирателей, запрещается. Предоставление партиям, кандидаты в депутаты от которых зарегистрированы в общегосударственном округе, печатных площадей в печатных средствах массовой информации осуществляется с соблюдением принципа равных условий.

Партия, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном округе, финансирует из средств своего избирательного фонда мероприятия и материалы предвыборной агитации и размещения политической рекламы на собственную поддержку. Поддержка партией, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном округе, от своего имени проведения концертов, спектаклей, спортивных

соревнований, демонстраций фильмов, телепередач или иных публичных мероприятий, а также проведения указанных публичных мероприятий в поддержку партии, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном округе, может осуществляться только в случае финансирования таких мероприятий из средств избирательного фонда соответствующей партии.

Предоставление кандидатам в депутаты в одномандатных округах печатных площадей в печатных средствах массовой информации осуществляется с соблюдением принципа равных условий. Кандидат в депутаты в одномандатном округе финансирует из средств своего избирательного фонда мероприятия и материалы предвыборной агитации и размещения политической рекламы на собственную поддержку.

Поддержка кандидатом в депутаты в одномандатном округе от своего имени проведения концертов, спектаклей, спортивных соревнований, демонстраций фильмов, телепередач или иных публичных мероприятий, а также проведение указанных публичных мероприятий на собственную поддержку может осуществляться только в случае финансирования таких мероприятий из средств избирательного фонда этого кандидата в депутаты в одномандатном округе.

Партия, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном округе, кандидат в депутаты в одномандатном округе имеют право на договорной основе за счет средств соответствующего избирательного фонда арендовать здания и помещения всех форм собственности для проведения собраний, митингов, дебатов, дискуссий и других публичных мероприятий предвыборной агитации.

В случае если здание (помещение) независимо от формы собственности было на договорной основе за счет средств соответствующего избирательного фонда предоставлено для проведения предвыборного публичного мероприятия или предвыборной агитации одной партии, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном

округе, или кандидату в депутаты в одномандатном округе, собственник (владелец, пользователь) этого здания (помещения) не имеет права отказать в его предоставлении на тех же условиях другой партии, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном округе, или кандидату в депутаты в одномандатном округе. Указанное требование не касается помещений, находящихся в собственности или постоянном пользовании партии, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном округе, или кандидата в депутаты в одномандатном округе. Здания (помещения) государственной или коммунальной формы собственности предоставляются для проведения предвыборного публичного мероприятия или предвыборной агитации без проведения конкурса.

Партия, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном округе, кандидаты в депутаты имеют право начать свою предвыборную агитацию со дня, следующего за днем принятия избирательной комиссией решения о регистрации кандидатов в депутаты. Предвыборная агитация заканчивается в 24 часа последней пятницы перед днем голосования. Предвыборная агитация накануне дня голосования и в день голосования запрещается. В это же время запрещается проведение массовых акций (собраний, митингов, шествий, демонстраций, пикетов) от имени партии, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в общегосударственном округе, кандидатов в депутаты, распространение агитационных материалов, а также публичные объявления о поддержке партией или отдельными кандидатами в депутаты проведения концертов, спектаклей, спортивных соревнований, демонстрации фильмов и телепередач или иных публичных мероприятий.

Участие в предвыборной агитации запрещается: 1) иностранцам и лицам без гражданства, в том числе через журналистскую деятельность или в форме участия в концертах, спектаклях, спортивных соревнованиях, других публичных мероприятиях, проводимых на поддержку или при поддержке

партии – субъекта избирательного процесса или кандидата в депутаты; 2) органам исполнительной власти, органам власти Автономной Республики Крым и органам местного самоуправления, правоохранительным органам и судам; 3) в рабочее время должностным и служебным лицам органов, кроме случаев, когда соответствующее должностное или служебное лицо является кандидатом в депутаты; 4) членам избирательных комиссий в течение срока их полномочий в соответствующих избирательных комиссиях. В военных частях (формированиях), в учреждениях исполнения наказаний и следственных изоляторах предвыборная агитация ограничивается. Посещение военных частей (формирований), учреждений исполнения наказаний и следственных изоляторов отдельными кандидатами в депутаты, их доверенными лицами или уполномоченными лицами партий запрещается. Встречи этих лиц с избирателями организуются соответствующей окружной избирательной комиссией совместно с командиром воинской части (формирования) или руководителем учреждения исполнения наказаний или следственного изолятора с обязательным уведомлением не позднее чем за три дня до дня встречи всех уполномоченных лиц партий, кандидатов в депутаты в одномандатном округе или их доверенных лиц в соответствующем одномандатном округе.

Запрещается использование помещений органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления для проведения предвыборной агитации за счет средств избирательных фондов партий, кандидатов в депутаты в одномандатном округе.

Запрещается размещение агитационных материалов и политической рекламы на зданиях и в помещениях органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций государственной и коммунальной формы собственности.

Распространение в любой форме материалов, содержащих призывы к ликвидации независимости Украины, изменению конституционного строя насильственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыву его безопасности, незаконного захвата государственной власти, пропаганду войны, насилия и разжигания межэтнической, расовой, национальной, религиозной вражды, посягательства на права и свободы человека, здоровье населения, запрещается.

Запрещается размещение политической рекламы в одном блоке с коммерческой или социальной рекламой. Размещение носителей политической рекламы на наружной поверхности и внутри транспортных средств общего пользования, в том числе такси, размещение политической рекламы в помещениях и на зданиях станций метрополитена, автобусных и железнодорожных вокзалов, портов и аэропортов, а также распространение материалов предвыборной агитации, в том числе политической рекламы, через телерадиотрансляционные или другие информационные сети оповещения пассажиров и информационные табло в помещениях станций и вагонов метрополитена, автобусных и железнодорожных вокзалов, портов и аэропортов, в транспортных средствах общественного пользования запрещается.

Запрещается распространение заведомо недостоверных или клеветнических сведений о партии – субъекте избирательного процесса – или о кандидате в депутаты, недостоверный или клеветнический характер которых установлен в судебном порядке.

В случае установления судом при рассмотрении избирательного спора повторного или одноразового грубого нарушения средством массовой информации требований избирательного закона, суд принимает решение о временной (до окончания избирательного процесса) остановке действия лицензии или о временном запрещении (до окончания избирательного процесса) выпуска печатного издания.

Запрещается проводить предвыборную агитацию, которая сопровождается предоставлением избирателям, учреждениям, организациям средств либо бесплатно или на льготных условиях товаров (кроме товаров, которые содержат визуальные изображения названия, символики, флага партии, при условии, что стоимость таких товаров не превышает три процента минимального размера заработной платы), услуг, работ, ценных бумаг, кредитов, лотерейных билетов, других материальных ценностей. Такая предвыборная агитация или предоставление избирателям, учреждениям, организациям средств либо бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг, работ, ценных бумаг, кредитов, лотерейных билетов, других материальных ценностей, которая сопровождается призывами или предложениями голосовать за или не голосовать за определенную партию или кандидата в депутаты или упоминанием названия партии или имени кандидата, является косвенным подкупом избирателей.

Кандидату в депутаты, кроме кандидата в депутаты, который является Президентом Украины или народным депутатом Украины, не может быть отказано в освобождении на период предвыборной агитации от выполнения производственных или служебных обязанностей по месту работы с предоставлением неоплачиваемого отпуска. Кандидат в депутаты во время избирательного процесса не может быть уволен с работы по инициативе владельца предприятия, учреждения, организации или уполномоченного им органа, командира части (формирования). Кандидат в депутаты без его согласия не может быть переведен на другую работу, направлен в командировку, а также призван на военную или альтернативную (невоенную) службу, учебные (проверочные) и специальные сборы военнообязанных. Кандидат в депутаты в одномандатном округе имеет право определить из числа избирателей своих доверенных лиц (не более трех человек).

Голосование. Голосование избирателей на выборах депутатов осуществляется посредством избирательных бюллетеней по выборам

народных депутатов Украины. Голосование проводится в день голосования с 8 часов до 20 часов без перерыва. На избирательных участках голосование проводится по местному времени страны, где образованы эти участки.

Подведение результатов выборов. Окружная избирательная комиссия устанавливает результаты выборов депутатов в одномандатном избирательном округе. Избранным считается кандидат в депутаты, который набрал наибольшее количество голосов избирателей.

ЦИК устанавливает результаты выборов депутатов в многомандатном избирательном округе. Право на участие в распределении депутатских мандатов получают кандидаты в депутаты, включенные в избирательные списки партий, получившие пять и более процентов голосов избирателей, в отношении суммарного количества голосов избирателей, поданных за кандидатов в депутаты, включенных в избирательные списки партий. Кандидаты в депутаты, включенные в избирательный список партии, получивший **менее пяти процентов** голосов избирателей, в отношении к суммарному количеству голосов избирателей, поданных за кандидатов в депутаты, включенных в избирательные списки партий, права на участие в распределении депутатских мандатов не имеют. Депутатские мандаты распределяются между избирательными списками партий пропорционально количеству полученных голосов избирателей кандидатами в депутаты, включенными в избирательные списки партий, в последовательности, определенной партией.

ЦИК не позднее чем на пятый день со дня установления результатов выборов официально обнародует результаты выборов депутатов в газетах «Голос Украины» и «Урядовый курьер». Список избранных депутатов публикуется с указанием в алфавитном порядке их фамилии, собственного имени (всех собственных имен), отчества (при наличии), года рождения, образования, должности (занятия), места работы, места жительства, партийности, субъекта выдвижения, избирательного округа

(общегосударственный или номер одномандатного), в котором избран депутат. Официальное обнародование ЦИК результатов выборов депутатов является основанием для увольнения с работы (должности), не совместимой с депутатским мандатом, и принятия решения о прекращении действия другого представительского мандата лица, избранного депутатом.

Лицо, избранное депутатом, для его регистрации народным депутатом Украины обязано подать в ЦИК не позднее чем на двадцатый день со дня официального опубликования результатов выборов депутатов документ о его увольнении с работы (должности), не совместимой с депутатским мандатом, и (или) копию зарегистрированного заявления о прекращении действия другого представительского мандата, поданного в соответствующий совет. Если в одномандатном округе наибольшее и одновременно одинаковое количество голосов набрали два или более кандидатов в депутаты, ЦИК принимает решение о проведении в округе повторного голосования по этим кандидатурам.

Повторные выборы проводятся в одномандатном округе в случае, когда выборы в соответствующем одномандатном округе признаны несостоявшимися, или если после его избрания кандидат не получил депутатский мандат.

§3. Конституционный состав и структура Верховной Рады Украины

Важными составляющими конституционно-правового статуса Верховной Рады Украины являются ее состав и структура. Состав и структура украинского парламента во многом обусловлены тем обстоятельством, что Верховная Рада Украины является однопалатным парламентом. Следует отметить, что однопалатность традиционна для украинского парламента. Так было в советские времена, когда Украинская ССР была одной из пятнадцати союзных республик.

В соответствии со статьей 76 Конституции Украины количественный

состав Верховной рады Украины – **450 народных депутатов Украины**. Профессор В. Ф. Погорилко считал, что именно такая численность народных депутатов обусловлена численностью населения, избирательной системой, структурой парламента и другими обстоятельствами¹⁵.

Как отмечает Х. Приходько, количественный состав парламента Украины – это общее количество народных депутатов в Верховной Раде, которое формируется с учетом таких объективных факторов, как численность населения (граждан) Украины; избирательная система; размер территории и ее административно-территориальное деление; однопалатная структура парламента¹⁶.

В структуру Верховной Рады Украины входят следующие элементы: Председатель Верховной Рады Украины, Первый заместитель Председателя Верховной Рады Украины, заместитель Председателя Верховной Рады Украины, комитеты, временные специальные комиссии, временные следственные комиссии, Согласительный совет депутатских фракций, депутатские фракции, депутатские группы, аппарат Верховной Рады Украины.

К руководству Верховной Рады Украины традиционно относят Председателя Верховной Рады Украины, Первого заместителя Председателя Верховной Рады Украины, заместителя Председателя Верховной Рады Украины. В соответствии со статьей 88 Конституции Украины Верховная Рада Украины избирает из своего состава Председателя Верховной Рады Украины, Первого заместителя и заместителя Председателя Верховной Рады Украины и отзывает их.

Так, Председатель Верховной Рады Украины: 1) ведет заседания Верховной Рады Украины; 2) организывает подготовку вопросов к рассмотрению на заседаниях Верховной Рады Украины; 3) подписывает акты, принятые Верховной Радой Украины; 4) представляет Верховную Раду

¹⁵ Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю . Г. Шемшученка. – К., 1999. – С. 257-258.

¹⁶ Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т., / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Т.2 К. : Юридична думка, 2008. – С. 301.

Украины в сношениях с другими органами государственной власти Украины и органами власти других государств; 5) организывает работу аппарата Верховной Рады Украины.

Первый заместитель и заместитель Председателя Верховной Рады Украины: 1) исполняют отдельные полномочия Председателя Верховной Рады Украины по распределению обязанностей, которые определяет Председатель Верховной Рады Украины; 2) определяют по поручению Председателя Верховной Рады Украины головной комитет по обработке внесенных в Верховную Раду проектов актов в соответствии с предметами ведения комитетов; 3) принимают меры для организации скоординированной совместной работы комитетов, временных специальных комиссий и временных следственных комиссий; 4) исполняют иные полномочия, предусмотренные Регламентом, а также выполняют поручения Верховной Рады, Председателя Верховной Рады Украины. Первый заместитель Председателя Верховной Рады Украины исполняет обязанности Председателя Верховной Рады Украины в случае его отсутствия или невозможности исполнения им своих обязанностей. Первый заместитель Председателя Верховной Рады Украины по распределению обязанностей ведет организационную и иную работу по вопросам взаимодействия Верховной Рады с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, по вопросам подготовки и рассмотрения законопроекта о Государственном бюджете Украины на соответствующий год и отчета о его исполнении, организывает разработку проекта сметы Верховной Рады, а также вопросы осуществления Верховной Радой и ее органами законопроектной деятельности, законодательной процедуры и контрольных функций.

Заместитель Председателя Верховной Рады Украины исполняет обязанности Председателя Верховной Рады Украины в случае его отсутствия или невозможности исполнения им своих обязанностей, при отсутствии или невозможности их исполнения Первым заместителем Председателя

Верховной Рады Украины. Заместитель Председателя Верховной Рады Украины по распределению обязанностей ведет организационную и иную работу по вопросам взаимодействия Верховной Рады с органами судебной власти и информационного обеспечения деятельности Верховной Рады.

В соответствии со статьями 57, 58 Закона Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» – **депутатские фракции** – это добровольные объединения народных депутатов, которые формируются на партийной основе депутатами, избранными по списку политических партий, которые по результатам выборов получили депутатские мандаты, и депутатов, которые были избраны в одномандатных избирательных округах. Депутатские фракции формируются на первой сессии Верховной Рады нового созыва до рассмотрения вопросов об избрании Председателя Верховной Рады Украины, создании органов Верховной Рады. Политическая партия имеет право формировать в Верховной Раде только одну депутатскую фракцию. Минимальное количество народных депутатов для формирования депутатской фракции должно составлять не менее 15 народных депутатов. Народный депутат может входить в состав только одной депутатской фракции политической партии. Председатель Верховной Рады Украины, Первый заместитель и заместитель Председателя Верховной Рады Украины не входят в состав депутатской фракции. Народный депутат, исключенный или вышедший из состава депутатской фракции, является внефракционным.

Следует отметить, что внефракционные народные депутаты могут объединяться в **депутатскую группу** народных депутатов. Минимальное количество народных депутатов для формирования депутатской группы должно составлять не менее 15 народных депутатов. Народный депутат может входить в состав только одной депутатской группы. Председатель Верховной Рады Украины, Первый заместитель и заместитель Председателя Верховной Рады Украины не входят в состав депутатской группы.

Каждая депутатская фракция (депутатская группа) регистрируется в Аппарате Верховной Рады. После соответствующего оформления материалов об образовании депутатской фракции (депутатской группы) председательствующий на пленарном заседании информирует народных депутатов о регистрации такой депутатской фракции (депутатской группы), ее количественном составе, председателе депутатской фракции (депутатской группы) и заместителях председателя депутатской фракции (депутатской группы). О вступлении, выходе из состава зарегистрированной депутатской фракции (депутатской группы) народный депутат сообщает письменно председательствующему на пленарном заседании. Письменное уведомление народного депутата о вхождении в состав той или иной депутатской фракции (депутатской группы) согласуется с председателем этой депутатской фракции (депутатской группы). Сообщение об исключении из состава депутатской фракции (депутатской группы) делает председательствующий на пленарном заседании по представлению председателя депутатской фракции (депутатской группы).

Депутатская фракция (депутатская группа), состав которой становится меньше необходимого минимального количества народных депутатов, через 15 дней после дня наступления такого факта объявляется Председателем Верховной Рады Украины распущенной.

Следует отметить, что в Верховной Раде Украины 6 созыва (2007–2012 гг.) были зарегистрированы: фракция Партии регионов в Верховной Раде Украине; фракция «Блок Юлии Тимошенко – «Батькивщина»; фракция Блока «Наша Украина – НАРОДНАЯ САМООБОРОНА»; фракция Коммунистической партии Украины; фракция Народной Партии в Верховной Раде Украине, а также группа «Реформа ради будущего» в Верховной Раде Украине.

Народные депутаты могут добровольно объединяться в **межфракционное депутатское объединение** без регистрации, кадрового, материально-технического, информационного, организационного

обеспечения их деятельности Аппаратом Верховной Рады Украины. Межфракционное депутатское объединение не имеет права депутатской фракции (депутатской группы). О создании межфракционного депутатского объединения объявляет председательствующий на пленарном заседании письменным уведомлением руководителя такого объединения.

Важное место в организации работы Верховной Рады Украины играет **Согласительный совет депутатских фракций (депутатских групп)**. Согласительный совет создается как консультативно-совещательный орган для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов работы Верховной Рады. В состав Согласительного совета входят Председатель Верховной Рады Украины, Первый заместитель и заместитель Председателя Верховной Рады Украины, председатели депутатских фракций (председатели депутатских групп) с правом решающего голоса и председатели комитетов с правом совещательного голоса. Председательствует на заседаниях Согласительного совета Председатель Верховной Рады Украины, а в случае его отсутствия – Первый заместитель или заместитель Председателя Верховной Рады Украины. Народные депутаты имеют право присутствовать на заседаниях Согласительного совета, участвовать в обсуждении рассматриваемых вопросов, вносить предложения по проектам повестки дня сессии, расписания пленарных заседаний и недельной повестки дня пленарных заседаний.

Согласительный совет имеет следующие полномочия: 1) согласовывает проект плана законопроектной работы и рекомендует его Верховной Раде для утверждения; 2) рассматривает и принимает предложения по проектам календарного плана работы сессии, повестку дня сессии, расписания пленарных заседаний и недельной повестки дня пленарных заседаний; 3) согласовывает кандидатов на должности председателя комитета, первого заместителя, заместителя председателя и секретаря комитета; 4) вносит Председателю Верховной Рады Украины предложение о созыве

внеочередного пленарного заседания Верховной Рады и дате его проведения по требованию трех депутатских фракций или пяти комитетов; 5) рассматривает вопрос о принятии мер по обеспечению присутствия народных депутатов на пленарных заседаниях; 6) вносит предложения о проведении парламентских слушаний; 7) рассматривает другие предложения по организации работы Верховной Рады Украины.

Согласительный совет проводит свою работу в форме заседаний, которые проводятся, как правило, в понедельник недели пленарных заседаний. Заседание Согласительного совета является правомочным при условии присутствия на нем не менее половины его состава с правом решающего голоса. Заседание Согласительного совета созывается Председателем Верховной Рады Украины, а в случае его отсутствия – первым заместителем или заместителем Председателя Верховной Рады Украины или по инициативе представителей двух или более депутатских фракций (депутатских групп) в случае необходимости.

В соответствии со статьей 89 Конституции Украины Верховная Рада Украины утверждает перечень комитетов Верховной Рады Украины, избирает председателей этих комитетов. Комитеты Верховной Рады Украины осуществляют законопроектную работу, готовят и предварительно рассматривают вопросы, отнесенные к полномочиям Верховной Рады Украины. Комитет ответственен перед Верховной Радой Украины и подотчетен ей.

Создание комитетов осуществляется с учетом требований Закона Украины «О комитетах Верховной Рады Украины» и Регламента Верховной Рады Украины. Перечень комитетов утверждается в случае необходимости на первой сессии Верховной Рады нового созыва большинством голосов народных депутатов от ее конституционного состава. Верховная Рада создает комитеты в составе председателей, первых заместителей, заместителей председателей, секретарей и членов комитетов. Председатели комитетов, первые заместители, заместители председателей

комитетов, секретари, персональный состав членов комитетов избираются Верховной Радой большинством голосов народных депутатов от ее конституционного состава. Народный депутат может быть членом только одного комитета. Квоты распределения должностей председателей комитетов, первых заместителей, заместителей председателей, секретарей и членов комитетов определяются пропорционально от количественного состава депутатских фракций (депутатских групп) к фактической численности народных депутатов.

Комитеты Верховной Рады Украины осуществляют следующие функции: 1) законопроектную; 2) организационную; 3) контрольную.

Законопроектная функция комитетов заключается в: 1) разработке проектов законов, других актов Верховной Рады Украины; 2) предварительном рассмотрении и подготовке заключений и предложений по законопроектам, внесенным субъектами законодательной инициативы на рассмотрение Верховной Рады Украины; 3) доработке по поручению Верховной Рады Украины отдельных законопроектов по результатам рассмотрения их в первом и последующих чтениях (за исключением принятых Верховной Радой Украины актов в целом); 4) предварительном рассмотрении и подготовке заключений и предложений по проектам общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального, национально-культурного развития, охраны окружающей среды, а также предоставлении согласия на обязательность или денонсацию международных договоров Украины; 5) обобщении замечаний и предложений, поступивших к законопроектам; 6) внесении предложений относительно перспективного планирования законопроектной работы.

Организационная функция комитетов проявляется в следующем: 1) планировании своей работы; 2) проведении сбора и анализа информации по вопросам, относящимся к полномочиям комитетов, организации слушаний по этим вопросам, в том числе на заседаниях Верховной Рады Украины; 3) предварительном обсуждении в соответствии с предметами их

ведения кандидатур должностных лиц, которых согласно Конституции Украины избирает, назначает, утверждает Верховная Рада Украины или предоставляет согласие на их назначение, подготовке к рассмотрению Верховной Радой Украины соответствующих выводов относительно этих кандидатур; 4) подготовке вопросов на рассмотрение Верховной Рады Украины в соответствии с предметами их ведения; 5) участии в формировании повестки дня пленарных заседаний Верховной Рады Украины; 6) принятии решений, предоставлении заключений, рекомендаций, разъяснений; 7) рассмотрении обращений, поступивших в комитет в установленном порядке; 8) участии в соответствии с предметами их ведения в межпарламентской деятельности, взаимодействии с международными организациями; 9) подготовке письменных отчетов об итогах своей деятельности; 10) обеспечении освещения своей деятельности в средствах массовой информации.

Комитеты реализуют контрольную функцию. Эта функция заключается в: 1) анализе практики применения законодательных актов в деятельности государственных органов, их должностных лиц по вопросам, отнесенным к предметам ведения комитетов, подготовке и представлении соответствующих заключений и рекомендаций на рассмотрение Верховной Рады Украины; 2) участии по поручению Верховной Рады Украины в проведении «Дня Правительства Украины»; 3) контроле за выполнением Государственного бюджета Украины в части, отнесенной к предметам их ведения, для обеспечения целесообразности, экономичности и эффективности использования государственных средств; 4) организации и подготовке по поручению Верховной Рады Украины парламентских слушаний; 5) организации и подготовке слушаний в комитетах; 6) подготовке и представлении на рассмотрение Верховной Рады Украины запросов к Президенту Украины от комитета; 7) взаимодействии со Счетной палатой; 8) взаимодействии с Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека; 9) направлении материалов для соответствующего реагирования в

пределах, установленных законом, органам Верховной Рады Украины, государственным органам, их должностным лицам; 10) согласовании вопросов, проведении консультаций по назначению на должности и увольнении с должностей руководителей соответствующих государственных органов, создании и ликвидации специальных государственных органов, отнесенных к предметам ведения комитетов, и осуществлении других согласований и консультаций.

Формами работы комитетов являются заседание, слушание в комитетах. Заседания комитетов могут быть открытыми или закрытыми, выездными или совместными с другими комитетами. Заседание комитета является полномочным, если на нем присутствуют больше половины от утвержденного Верховной Радой Украины состава его членов.

В период деятельности Верховной Рады Украины 6 созыва (2007–2012 гг.) были созданы 27 парламентских комитетов, а именно: по вопросам аграрной политики и земельных отношений; по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией; по вопросам строительства, градостроения, жилищно-коммунального хозяйства и региональной политики; по вопросам бюджета; по вопросам государственного строительства и местного самоуправления; по вопросам экологической политики, природопользования и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы; по вопросам экономической политики; по вопросам европейской интеграции; по вопросам законодательного обеспечения правоохранительной деятельности; по иностранным делам; по вопросам культуры и духовности; по вопросам науки и образования; по вопросам национальной безопасности и обороны; по вопросам здравоохранения; по вопросам топливно-энергетического комплекса, ядерной политики и ядерной безопасности; по делам пенсионеров, ветеранов и инвалидов; по вопросам прав человека, национальных меньшинств и межнациональных отношений; по вопросам правовой политики; по вопросам правосудия; по вопросам промышленной, регуляторной политики и предпринимательства; по

вопросам Регламента, депутатской этики и обеспечения деятельности Верховной Рады Украины; по вопросам свободы слова и информации; по вопросам семьи, молодежной политики, спорта и туризма; по вопросам социальной политики и труда; по вопросам транспорта и связи, а также специальная контрольная комиссия Верховной Рады Украины по вопросам приватизации.

Верховная Рада Украины в пределах своих полномочий может создавать **временные специальные комиссии** для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов. Временная специальная комиссия образуется из числа народных депутатов, которые дали на это согласие. Количественный состав временной специальной комиссии формируется с учетом принципа пропорционального представительства депутатских фракций. Предложения по количественному и персональному составу временной специальной комиссии подаются в письменной форме депутатскими фракциями в пятидневный срок со дня направления им письменного обращения инициатора (инициаторов) образования временной специальной комиссии. В составе временной специальной комиссии может быть представлено не менее чем по одному народному депутату от каждой депутатской фракции. Если депутатская фракция не предложила в установленный срок представителей для работы во временной специальной комиссии, то комиссия создается без участия представителей этой депутатской фракции. Об образовании временной специальной комиссии Верховная Рада принимает постановление, в котором определяет: 1) название временной специальной комиссии; 2) цели, задачи и круг вопросов, для подготовки и предварительного рассмотрения которых образуется временная специальная комиссия; 3) количественный и персональный состав временной специальной комиссии, председателя временной специальной комиссии и заместителя председателя; 4) срок деятельности временной специальной комиссии (на заранее определенное время или на время выполнения соответствующей работы); 5) срок отчета временной специальной комиссии

о выполненной работе, который не превышает шести месяцев со дня ее образования; 6) меры по кадровому, материально-техническому, информационному, организационному обеспечению работы временной специальной комиссии.

На должность председателя временной специальной комиссии не может быть избран председатель комитета. Народный депутат по согласованию с соответствующей депутатской фракцией может быть одновременно членом одного комитета и временной специальной комиссии. Председатель временной специальной комиссии, заместитель председателя и секретарь комиссии не могут быть членами одной депутатской фракции.

Срок полномочий временной специальной комиссии не может превышать одного года со дня ее образования. В определенный срок, но не позднее шести месяцев со дня ее образования, временная специальная комиссия подает в Верховную Раду письменный отчет о проделанной работе, а также подготовленные народными депутатами – членами этой комиссии соответствующие проекты актов Верховной Рады и другие материалы, которые предоставляются народным депутатам. После обсуждения результатов работы временной специальной комиссии в соответствующих комитетах и на пленарном заседании Верховная Рада принимает решение о завершении работы такой комиссии или поручает ей продолжить работу и определяет для этого срок ее деятельности.

Полномочия временной специальной комиссии считаются прекращенными в случае: 1) принятия Верховной Радой закона, постановления или иного акта, для подготовки которого создавалась эта временная специальная комиссия; 2) прекращения полномочий Верховной Рады, которой образована эта временная специальная комиссия.

Верховная Рада Украины для проведения расследования по вопросам, представляющим общественный интерес, создает **временные следственные**

комиссии, если за это проголосовало не менее одной трети от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Порядок образования, требования к персональному составу временной следственной комиссии практически идентичны порядку образования временной специальной комиссии. В то же время существуют ограничения участия народных депутатов в работе таких комиссий. В состав временной следственной комиссии не может входить народный депутат, который: 1) является родственником или свояком должностного, служебного лица, работающего в государственном органе, органе местного самоуправления, на предприятии, в учреждении, организации, или лица, которое входит в руководящий орган объединения граждан, в отношении которых согласно заданию должно проводиться расследование временной следственной комиссией, или должностного, служебного лица, относительно которого должно проводиться указанное расследование; 2) имеет самостоятельные или через членов семьи имущественные гражданско-правовые интересы в государственном органе, органе местного самоуправления, на предприятии, в учреждении, организации, объединении граждан, в отношении которых согласно заданию должно проводиться расследование временной следственной комиссией; 3) был или является участником судебного процесса, в котором участником были или являются государственный орган, орган местного самоуправления, предприятие, учреждение, организация, их должностные и служебные лица, а также объединения граждан, отдельные граждане, в отношении которых согласно заданию должно проводиться расследование временной следственной комиссией; 4) до приобретения полномочий народного депутата участвовал в ревизии, аудиторской или иной проверке, результаты которой стали основанием для создания временной следственной комиссии.

Народный депутат, кандидатура которого предложена депутатской фракцией в состав временной следственной комиссии, обязан уведомить Верховную Раду о невозможности принимать участие в работе временной

следственной комиссии при наличии вышеуказанных оснований. Народный депутат по согласованию с соответствующей депутатской фракцией может быть избран членом лишь одной временной следственной комиссии.

В случае непредставления временной следственной комиссией отчета Верховной Раде в определенный Верховной Радой срок полномочия такой комиссии считаются прекращенными со следующего дня после дня окончания срока подачи временной следственной комиссией отчета, о чем объявляется Председателем Верховной Рады Украины на пленарном заседании Верховной Рады.

Результаты расследования временная следственная комиссия излагает в письменном отчете, который должен содержать выводы и предложения о: 1) фактах и обстоятельствах, которые стали основанием для проведения расследования; 2) сведениях или обстоятельствах, установленных временной следственной комиссией, и доказательства, которыми это подтверждается; 3) сведениях или обстоятельствах, которые не подтвердились; 4) фактах и обстоятельствах, которые не были проверены, и причины этого.

По результатам рассмотрения заключений и предложений временной следственной комиссии Верховная Рада может принять следующие решения: 1) принять к сведению выводы и предложения временной следственной комиссии; 2) прекратить полномочия временной следственной комиссии; 3) продолжить работу временной следственной комиссии на определенный Верховной Радой срок, но не более одного года со дня ее образования.

При рассмотрении заключений и предложений временной следственной комиссии Верховная Рада в случае необходимости решает вопрос о: 1) направлении материалов временной следственной комиссии в Генеральную прокуратуру Украины для их изучения и соответствующего реагирования; 2) направлении выводов временной следственной комиссии Президенту Украины, Премьер-министру Украины; 3) направлении заключений временной следственной комиссии для реагирования

соответствующему государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с законом.

Верховная Рада заслушивает отчет о деятельности временной следственной комиссии в любое время не позднее установленного срока для ее деятельности или по требованию временной следственной комиссии раньше этого срока, но не более двух раз за весь срок ее деятельности.

Выводы и предложения временных следственных комиссий не являются решающими для следствия и суда.

В период деятельности Верховной Рады Украины 6 созыва (2007–2012 гг.) были созданы такие временные специальные и временные следственные комиссии: Временная специальная комиссия Верховной Рады Украины по вопросам Автономной Республики Крым; Счетная комиссия Верховной Рады Украины шестого созыва; Временная следственная комиссия Верховной Рады Украины по вопросам расследования обстоятельств нарушения Конституции Украины, Земельного кодекса Украины, других законов Украины и принятия противоправных решений Киевским городским советом в период с 2007 по 2010 годы; Временная следственная комиссия Верховной Рады Украины по вопросам расследования действий работников органов внутренних дел Украины во время реализации конституционного права на свободу мирных собраний участниками митинга 24 августа 2011 года в городе Киеве; Временная следственная комиссия Верховной Рады Украины по вопросам расследования обстоятельств, которые привели к ситуации, сложившейся вокруг ЗАО «Индар».

Аппарат Верховной Рады Украины является органом, который осуществляет правовое, научное, организационное, документальное, информационное, кадровое, финансово-хозяйственное, материально-техническое, социально-бытовое и другое обеспечение деятельности Верховной Рады Украины, народных депутатов Украины.

В состав Аппарата входят такие структурные подразделения: главные управления, управления, отделы, секретариаты Председателя Верховной Рады Украины и его заместителей, секретариаты комитетов Верховной Рады Украины, специальной контрольной комиссии Верховной Рады Украины по вопросам приватизации, секретариаты зарегистрированных депутатских фракций и групп, другие структурные подразделения.

Структура Аппарата Верховной Рады Украины, его предельная численность в соответствии с пунктом 35 статьи 85 Конституции Украины утверждаются Верховной Радой Украины. Штатное расписание Аппарата и численность работников структурных подразделений утверждает в установленном порядке Председатель Верховной Рады Украины.

В структуру Аппарата Верховной Рады Украины входят следующие подразделения: руководство Аппарата Верховной Рады Украины (руководитель Аппарата и его заместители); секретариат Председателя Верховной Рады Украины; секретариат Первого заместителя Председателя Верховной Рады Украины; секретариат заместителя Председателя Верховной Рады Украины; главное научно-экспертное управление Аппарата Верховной Рады Украины; главное юридическое управление Аппарата Верховной Рады Украины; главное управление документального обеспечения Аппарата Верховной Рады Украины; главное организационное управление Аппарата Верховной Рады Украины; информационное управление Аппарата Верховной Рады Украины; пресс-служба Аппарата Верховной Рады Украины; управление компьютеризированных систем Аппарата Верховной Рады Украины; управление обеспечения межпарламентских связей Аппарата Верховной Рады Украины; управление по связям с местными органами власти и органами местного самоуправления Аппарата Верховной Рады Украины; управление кадров Аппарата Верховной Рады Украины; отдел связей с органами правосудия Аппарата Верховной Рады Украины; отдел по вопросам обращений граждан Аппарата Верховной Рады Украины; отдел контроля Аппарата Верховной Рады Украины; Управление делами Аппарата

Верховной Рады Украины; институт законодательства Верховной Рады Украины.

Верховная Рада Украины осуществляет назначение на должность и освобождение от должности руководителя Аппарата Верховной Рады Украины.

В статье 92 Конституции Азербайджанской Республики закреплено, что Милли Меджлис Азербайджанской Республики устанавливает порядок своей работы, в том числе выбирает своего председателя и его заместителей, организует комитеты и комиссии, создает Счетную палату.

Статья 71 Конституции Туркменистана закрепляет, что порядок деятельности Меджлиса, его комитетов и комиссий, депутатов, их функции и полномочия устанавливаются законом.

§4. Функции и полномочия Верховной Рады Украины

Функции украинского парламента – это основные направления его деятельности, закрепленные в Конституции Украины и законах Украины.

Следует отметить, что в науке конституционного права нет единого мнения относительно системы функций Верховной Рады Украины.

В. Ф. Погорилко и В. Л. Федоренко определяют такие функции: представительская, учредительная, законодательная, программная, функция безопасности и оборонная, внешнеполитическая, бюджетно-финансовая, контрольная, арбитражная, кадровая и др.¹⁷ Х. В. Приходько среди основных (приоритетных) функций Верховной Рады Украины выделяет такие: представительская, законодательная, учредительная, контрольная, финансовая, внешнеполитическая¹⁸. А. З. Георгица считает, что имеют место «технологические» (организационные) и объектные (политическая,

¹⁷ Погорілко В.Ф. Конституційне право України : підруч. / за заг. ред. В.Ф., В.Л. Федоренка. – К. : КНТ, Ліра, 2011. – С. 288.

¹⁸ Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Т.2 К. : Юридична думка, 2008. – С.315.

экономическая, социальная, культурная, экологическая) функции¹⁹. В. А. Серегин разделяет функции по форме деятельности (законодательная, учредительная и контрольная), по объектам (политическая, экономическая и социальная)²⁰.

Представляется, что основными функциями Верховной Рады Украины являются: законодательная, представительская, учредительная (номинационная) и парламентского контроля.

Функции парламента Украины реализуются путем осуществления полномочий Верховной Рады Украины, которые закреплены в статье 85 Конституции Украины.

Законодательная функция Верховной Рады Украины является одной из ключевых функций парламента. Статья 75 Конституции Украины определяет Верховную Раду Украины как единственный орган законодательной власти. Согласно пункта 3 статьи 85 Конституции Украины только парламент Украины имеет полномочия принятия законов Украины. Законы занимают ведущее место в системе нормативно-правовых актов Украины, сразу после Конституции Украины – Основного Закона общества и государства. Исключительно законами Украины регулируются важнейшие отношения в таких сферах: 1) права и свободы человека и гражданина, гарантии этих прав и свобод; основные обязанности гражданина; 2) гражданство, правосубъектность граждан, статус иностранцев и лиц без гражданства; 3) права коренных народов и национальных меньшинств; 4) порядок применения языков; 5) основы использования природных ресурсов, исключительной (морской) экономической зоны континентального шельфа, освоения космического пространства, организации и эксплуатации энергосистем, транспорта и связи; 6) основы социальной защиты, формы и виды пенсионного обеспечения; основы регулирования труда и занятости,

¹⁹ Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблема теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці, 1998. – С. 375-376.

²⁰ Серьогін В. О. Конституційне право України : навч. посіб. / В. О. Серьогін. – Х. : [ХНУВС], 2010. – С. 223.

брака, семьи, охраны детства, материнства, отцовства; воспитания, образования, культуры и здравоохранения; экологической безопасности; 7) правовой режим собственности; 8) правовые основы и гарантии предпринимательства; правила конкуренции и нормы антимонопольного регулирования; 9) основы внешних сношений, внешнеэкономической деятельности, таможенного дела; 10) основы регулирования демографических и миграционных процессов; 11) основы создания и деятельности политических партий, иных объединений граждан, средств массовой информации; 12) организация и деятельность органов исполнительной власти, основы государственной службы, организации государственной статистики и информатики; 13) территориальное устройство Украины; 14) судоустройство, судопроизводство, статус судей, основы судебной экспертизы, организация и деятельность прокуратуры, органов дознания и следствия, нотариата, органов и учреждений исполнения наказаний; основы организации и деятельности адвокатуры; 15) основы местного самоуправления; 16) статус столицы Украины; специальный статус других городов; 17) основы национальной безопасности, организации Вооруженных Сил Украины и обеспечения общественного порядка; 18) правовой режим государственной границы; 19) правовой режим военного и чрезвычайного положения, зон чрезвычайной экологической ситуации; 20) организация и порядок проведения выборов и референдумов; 21) организация и порядок деятельности Верховной Рады Украины, статус народных депутатов Украины; 22) основы гражданско-правовой ответственности; деяния, являющиеся преступлениями, административными или дисциплинарными правонарушениями, и ответственность за них.

Исключительно законами Украины устанавливаются:

1) Государственный бюджет Украины и бюджетная система Украины; система налогообложения, налоги и сборы; основы создания и функционирования финансового, денежного, кредитного и инвестиционного рынков; статус национальной валюты, а также статус иностранных валют на

территории Украины; порядок образования и погашения государственного внутреннего и внешнего долга; порядок выпуска и обращения государственных ценных бумаг, их виды и типы; 2) порядок направления подразделений Вооруженных Сил Украины в другие государства; порядок допуска и условия пребывания подразделений вооруженных сил других государств на территории Украины; 3) единицы веса, меры и времени; порядок установления государственных стандартов; 4) порядок использования и защиты государственных символов; 5) государственные награды; 6) воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания; 7) государственные праздники; 8) порядок создания и функционирования свободных и других специальных зон, имеющих экономический или миграционный режим, отличный от общего. Законом Украины объявляется амнистия (статья 92 Конституции Украины).

Представительская функция. Данная функция обеспечивается прежде всего источником парламентской власти, каковым выступает украинский народ. Представительская функция Верховной Рады Украины, как и большинства парламентов, обеспечивается способом его формирования, его выборностью, а также составом украинского парламента. Как общенародный орган, который легитимируется всем народом, парламент Украины на наивысшем уровне представляет весь украинский народ и призван осуществлять роль форума, на котором открыто, гласно, публично обсуждаются важнейшие вопросы общественной и государственной жизни, осуществляется контроль за деятельностью исполнительной власти, за функционированием других подконтрольных структур и учреждений для обеспечения соответствия законодательству их деятельности, в указанных чертах четко проявляется и раскрывается представительный характер парламента, его представительская функция²¹.

²¹Майданник О. О. Конституційне право України : навч. посіб. / О. О. Майданник – К : Алерта, 2011. – С. 214-215.

Эта функция реализуется через такие полномочия, закрепленные в статье 85 Конституции Украины: внесение изменений в Конституцию Украины в пределах и порядке, предусмотренных разделом XIII настоящей Конституции (п. 1); определение основ внутренней и внешней политики (п. 5); утверждение общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального, национально-культурного развития, охраны окружающей среды (п. 6); объявление по представлению Президента Украины состояния войны и заключение мира, одобрение решения Президента Украины об использовании Вооруженных Сил Украины и иных воинских формирований в случае вооруженной агрессии против Украины (п. 9); одобрение решения о предоставлении военной помощи другим государствам, о направлении подразделений Вооруженных Сил Украины в другое государство или о допуске подразделений вооруженных сил других государств на территорию Украины (п. 23); утверждение в течение двух дней с момента обращения Президента Украины указов о введении военного или чрезвычайного положения в Украине либо в отдельных ее местностях, о всеобщей или частичной мобилизации, об объявлении отдельных местностей зонами чрезвычайной экологической ситуации (п. 31).

Проявлением представительского характера Верховной Рады Украины является и то, что на ее заседаниях принимают присягу Президент Украины, судьи Конституционного Суда Украины, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, члены Кабинета Министров Украины, члены Центральной избирательной комиссии и Высшей рады юстиции.

Учредительная (номинационная) функция. Данная функция проявляется в том, что Верховная Рада Украины вправе создавать органы государственной власти и органы местного самоуправления, другие институты государства, то есть устанавливает политическую систему и систему органов публичной власти. Учредительная функция тесно связана с реализацией широкого перечня номинационных полномочий, связанных с назначением, избранием, дачей согласия на назначение и увольнение

должностных лиц, формированием других органов государственной власти. К таким полномочиям относятся: дача согласия на назначение Президентом Украины Премьер-министра Украины (п. 12 ст. 85 Конституции Украины); назначение на должности и освобождение от должностей Председателя и других членов Счетной палаты (п. 16 ст. 85); назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека (п. 17 ст. 85); назначение на должность и освобождение от должности Председателя Национального банка Украины по представлению Президента Украины (п. 18 ст. 85); назначение и освобождение половины состава Совета Национального банка Украины (п. 19 ст. 85); назначение половины состава Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания (п. 20 ст. 85); назначение на должность и прекращение полномочий членов Центральной избирательной комиссии по представлению Президента Украины (п. 21 ст. 85); дача согласия на назначение на должности и освобождение от должностей Президентом Украины Председателя Антимонопольного комитета Украины, Председателя Фонда государственного имущества Украины, Председателя Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины (п. 24 ст. 85); дача согласия на назначение Президентом Украины на должность Генерального прокурора Украины (п. 25 ст. 85); назначение трети состава Конституционного Суда Украины (п. 26 ст. 85); избрание судей бессрочно (п. 27 ст. 85).

Контрольная функция. Парламентский контроль занимает важное место в механизме сдержек и противовесов. Его особенностью является то, что осуществляется: а) непосредственно Верховной Радой Украины; б) его органами – комитетами, временными комиссиями; в) народными депутатами Украины; г) специализированными органами парламента Украины – Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека и Счетной палатой.

Полномочия, связанные с реализацией функции парламентского контроля, закреплены в статье 85 Конституции Украины, а именно: контроль

за исполнением Государственного бюджета Украины, принятие решения по отчету о его исполнении (п. 4); заслушивание ежегодных и внеочередных посланий Президента Украины о внутреннем и внешнем положении Украины (п. 8); смещение Президента Украины с поста в порядке особой процедуры (импичмента) (п. 10); осуществление контроля за деятельностью Кабинета Министров Украины в соответствии с настоящей Конституцией (п. 13); утверждение решений о предоставлении Украиной займов и экономической помощи иностранным государствам и международным организациям, а также о получении Украиной от иностранных государств, банков и международных финансовых организаций займов, не предусмотренных Государственным бюджетом Украины, осуществление контроля за их использованием (п. 14); назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека; заслушивание его ежегодных докладов о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека в Украине (п. 17); дача согласия на назначение Президентом Украины на должность Генерального прокурора Украины; выражение недоверия Генеральному прокурору Украины, что влечет его отставку с должности (п. 25); досрочное прекращение полномочий Верховной Рады Автономной Республики Крым при наличии заключения Конституционного Суда Украины о нарушении ею Конституции Украины или законов Украины; назначение внеочередных выборов в Верховную Раду Автономной Республики Крым (п. 28).

Кроме того, в Конституции Украины закреплены другие формы парламентского контроля, такие как: депутатский запрос (ст. 86); принятие резолюции недоверия Кабинету Министров Украины, что влечет за собой его отставку (статья 87); парламентские расследования (ст. 89).

В соответствии со статьей 98 Конституции Украины, контроль за использованием средств Государственного бюджета Украины от имени Верховной Рады Украины осуществляет Счетная палата.

Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина осуществляет Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека (ст. 101 Конституции Украины).

§5. Формы деятельности Верховной Рады Украины

Реализация функций парламента осуществляется через определенные формы деятельности Верховной Рады Украины. Порядок работы Верховной Рады Украины, осуществление парламентских процедур регулируется Конституцией Украины, законами Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» от 10 февраля 2010 года²², «О комитетах Верховной Рады Украины»²³, другими нормативно-правовыми актами. Организация работы украинского парламента имеет определенные организационно-правовые формы.

Организационно-правовые формы Верховной Рады Украины – это предусмотренные Конституцией и законами Украины парламентские процедуры, способы и методы организации работы парламента Украины, его органов и структурных подразделений, народных депутатов Украины с целью реализации задач, функций и полномочий украинского парламента²⁴.

Основной организационно-правовой формой работы Верховной Рады Украины являются ее сессии. В соответствии с частью 1 статьи 82 Конституции Украины, Верховная Рада Украины работает сессионно. Сессионный характер работы Верховной Рады Украины следует понимать так, что она работает не непрерывно, а во время определенных периодов –

²² Закон Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» от 10 февраля 2010 № 1861-VI [Электронный ресурс] – Режим доступа : // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

²³ Закон Украины «О комитетах Верховной Рады Украины» от 04 апреля 1995 г. № 116/95-ВР в ред. Закона № 3277-IV от 22 декабря 2005 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа : // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

²⁴ Погорілко В.Ф. Конституційне право України : підруч. / за заг. ред. В.Ф., В.Л. Федоренка. – К. : КНТ, Ліра, 2011. – С.309.

сессий, на которых она собирается в конституционно определенные сроки, как правило, дважды в год²⁵.

Сессии бывают очередные и внеочередные. **Очередные сессии** Верховной Рады Украины начинаются в первый вторник февраля и первый вторник сентября каждого года, а завершаются соответственно не позднее чем за 45 и 10 дней до начала следующей сессии. Верховная Рада может принять постановление об изменении сроков завершения сессии. Продолжить работу после окончания очередной сессии Верховной Рады комитет, временная специальная комиссия либо временная следственная комиссия могут также по собственной инициативе, если за это проголосовало более половины членов соответствующего комитета, временной специальной комиссии либо временной следственной комиссии от их состава, утвержденного Верховной Радой.

Внеочередные сессии Верховной Рады Украины, с указанием повестки дня, созываются Председателем Верховной Рады Украины по требованию не менее трети народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины или по требованию Президента Украины. Мотивированные требования о созыве внеочередной сессии Верховной Рады, подписанные их инициаторами, вместе с проектами документов, которые предлагаются к рассмотрению, направляются Председателю Верховной Рады Украины. При этом подписи инициаторов не отзываются. Внеочередная сессия Верховной Рады созывается не позднее чем в семидневный срок после дня поступления требования о ее созыве, поданного в соответствии с частью второй статьи 83 Конституции Украины.

²⁵ Решение Конституционного Суда Украины по делу о конституционном представлении 50 народных депутатов Украины об официальном толковании положений статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституции Украины (о полномочности Верховной Рады Украины) от 17.10.2002 г. № 17-рп/2002 // Официальный вестник Украины. – 2002. – № 44.

В случае введения военного или чрезвычайного положения в Украине Верховная Рада Украины собирается в двухдневный срок без созыва. В случае окончания срока полномочий Верховной Рады Украины во время действия военного или чрезвычайного положения ее полномочия продолжают до дня первого заседания первой сессии Верховной Рады Украины, избранной после отмены военного или чрезвычайного положения (ст. 83 Конституции Украины). Верховная Рада Украины собирается на первую сессию не позднее чем на тридцатый день после официального объявления результатов выборов.

Сессии Верховной Рады Украины состоят из пленарных заседаний, заседаний парламентских комитетов, временных специальных комиссий, временных следственных комиссий, работы народных депутатов Украины в депутатских фракциях и группах, а также избирательных округах.

Верховная Рада процедурным решением может поручить отдельным комитетам, временным специальным комиссиям либо временным следственным комиссиям продолжить их работу после окончания очередной сессии Верховной Рады.

В обычных обстоятельствах **первая и третья недели** каждого календарного месяца в течение сессии отводятся для пленарных заседаний Верховной Рады, **вторая** – для работы в комитетах, временных специальных комиссиях и временных следственных комиссиях, депутатских фракциях, **четвертая** – для работы народных депутатов с избирателями.

В случае необходимости, после возможного сокращенного обсуждения большинством голосов народных депутатов от конституционного состава Верховной Рады принимается решение об одноразовом (ad hoc) изменении месячного, недельного или дневного порядка работы Верховной Рады. Во **вторник и четверг** недели, отведенных для пленарных заседаний, если не принято (ad hoc) другое решение Верховной Рады, в течение дня проводятся два заседания: утреннее – с 10 до

14 часов с перерывом с 12 часов до 12 часов 30 минут и вечернее – с 16 до 18 часов. В **среду и пятницу** проводятся лишь утренние заседания. Вторая половина среды отводится для работы народных депутатов в комитетах, временных специальных комиссиях и временных следственных комиссиях, депутатских фракциях. Понедельник и вторая половина пятницы отводятся для самостоятельной работы народных депутатов, связанной с осуществлением депутатских полномочий. Пленарное заседание Верховной Рады может быть продлено председательствующим на пленарном заседании сверх определенного в части третьей настоящей статьи времени не более чем на 15 минут. Верховная Рада может принять решение об однократном изменении продолжительности пленарного заседания. Решение о продлении пленарного заседания после 18 часов более чем на 15 минут принимается Верховной Радой на утреннем пленарном заседании того же дня. В период проведения пленарных заседаний, как правило, каждый **понедельник** проводится заседание Согласительного совета.

Повестка дня сессии Верховной Рады утверждается Верховной Радой на каждую очередную сессию. Она включает два раздела: **первый** – вопросы, полностью подготовленные для рассмотрения Верховной Радой и в установленном порядке предоставленные народным депутатам; **второй** – вопросы, подготовку и доработку которых Верховная Рада поручает осуществить комитетам, временным специальным комиссиям, а также законопроекты, определенные Президентом Украины как неотложные.

Повестка дня сессии Верховной Рады должна содержать информацию о названиях, регистрационные номера и даты регистрации проектов законов, постановлений и других актов Верховной Рады, субъектов права законодательной инициативы; сведения о неотложности рассмотрения; название головного комитета, временной специальной комиссии или временной следственной комиссии, ответственных за подготовку вопроса к рассмотрению Верховной Радой.

В повестку дня сессии Верховной Рады включаются вне очереди без голосования: законы, возвращенные с предложениями Президента Украины на повторное рассмотрение; проект закона о Государственном бюджете Украины на следующий год; законопроекты, которые готовятся (подготовленные) по поручению Верховной Рады ко второму или третьему чтению; вопросы о принесении присяги, вопрос о назначении, избрании на должности, увольнение с должностей, предоставление согласия на назначение и увольнение с должностей, а также вопросы осуществления парламентского контроля, рассмотрение которых является исключительным правом Верховной Рады в случаях, предусмотренных Конституцией Украины и законами Украины; ежегодные и внеочередные послания Президента Украины о внутреннем и внешнем положении Украины; проект Основных направлений бюджетной политики на следующий бюджетный период и отчет о выполнении Государственного бюджета Украины; проекты законов о предоставлении согласия на обязательность международных договоров Украины и денонсацию международных договоров Украины; вопросы организации работы Верховной Рады и ее органов; иные вопросы, предусмотренные в Регламенте Верховной Рады

Предложения по проекту повестки дня сессии Верховной Рады обобщаются Аппаратом Верховной Рады по представлениям комитетов, временных следственных комиссий и временных специальных комиссий о включении вопросов в тот или иной раздел. После их обсуждения и одобрения Согласительным советом проект постановления о повестке дня сессии Верховной Рады вносится Председателем Верховной Рады Украины на утверждение Верховной Радой.

Проект постановления Верховной Рады об утверждении порядка дня сессии Верховной Рады принимается в целом большинством голосов народных депутатов от конституционного состава Верховной Рады.

Заседания Верховной Рады могут быть пленарными, торжественными, а также могут проводиться в форме парламентских слушаний.

Пленарные заседания являются основными организационными формами деятельности Верховной Рады Украины. Решения Верховной Рады Украины принимаются исключительно на ее пленарных заседаниях путем голосования (часть 2 статьи 84 Конституции Украины).

Проект расписания пленарных заседаний сессии Верховной Рады на каждый месяц сессии готовится Аппаратом Верховной Рады по представлениям комитетов, временных специальных комиссий и временных следственных комиссий с учетом предложений депутатских фракций в соответствии с утвержденной повесткой дня сессии Верховной Рады и представляется на рассмотрение Согласительного совета. Проект расписания пленарных заседаний сессии Верховной Рады должен содержать информацию о дне и времени проведения и повестку дня пленарных заседаний, названия, регистрационные номера законопроектов (в том числе и альтернативных) с указанием субъектов права законодательной инициативы, дате их предоставления народным депутатам.

Повестка дня пленарных заседаний Верховной Рады на каждый день пленарной недели готовится Аппаратом Верховной Рады на основании утвержденного расписания пленарных заседаний сессии Верховной Рады с учетом предусмотренной в нем очередности и фактического состояния готовности каждого вопроса к рассмотрению Верховной Радой.

Перед открытием каждого пленарного заседания проводится регистрация народных депутатов лично на основании предъявления удостоверения народного депутата и подтверждения своего присутствия собственноручной подписью, а также с помощью электронной системы. В начале утреннего и вечернего пленарных заседаний Аппарат Верховной Рады представляет председательствующему на пленарном заседании список народных депутатов, отсутствующих на пленарном заседании Верховной

Рады на основании распоряжений Председателя Верховной Рады Украины, Первого заместителя Председателя Верховной Рады Украины (пребывание в командировке, отпуске).

Пленарные заседания Верховной Рады открывает, ведет и закрывает Председатель Верховной Рады Украины, а в случае его отсутствия – Первый заместитель или заместитель Председателя Верховной Рады Украины.

На пленарном заседании Верховной Рады никто не может выступать без разрешения председательствующего на пленарном заседании. Председательствующий на пленарном заседании предоставляет слово ораторам для доклада, содоклада, выступлений, заключительного слова, заявлений, резолюции, объяснений, замечаний, вопросов, сообщений и справок, внесения предложений, поправок, оглашения депутатских запросов, обоснования ответа на депутатский запрос должностным лицом, к которому был обращен депутатский запрос, обоснования предложений или поправок, ответы на вопросы, реплики, оглашения особого мнения.

Для доклада предоставляется не менее 10 минут, содоклада – пяти минут и заключительного слова – трех минут. Для выступления в обсуждении, для заявлений, резолюций, сообщений, объявления депутатских запросов, обоснования ответа на депутатский запрос должностным лицом, к которому был обращен депутатский запрос, предоставляется три минуты, для повторных выступлений в обсуждении, для выступлений по процедуре сокращенного обсуждения, для выступлений по постатейному голосованию проектов законов, других актов Верховной Рады, выступлений по кандидатурам на должности, внесение предложений, для ответа членов Кабинета Министров Украины на вопросы – две минуты, для выступлений по процедуре и по мотивам голосования, объяснений, обоснования предложений или поправок, замечаний, вопросов и ответов на них, сообщений, реплик, справок, оглашения особого мнения, вопросы народных

депутатов в членов Кабинета Министров Украины – одна минута. Общая продолжительность времени рассмотрения каждого вопроса повестки дня пленарного заседания Верховной Рады предлагается председательствующим на пленарном заседании перед началом обсуждения этого вопроса в зависимости от количества лиц, записавшихся на выступление. Если есть возражения народных депутатов по предложению председательствующего на пленарном заседании, Верховная Рада принимает процедурное решение о продолжительности обсуждения указанного вопроса.

Решения Верховной Рады принимаются **открытым или тайным** голосованием. Открытое голосование осуществляется: с помощью электронной системы «РАДА» с фиксацией результатов голосования – поименное, в том числе с возможной распечаткой результатов голосования каждого народного депутата. По требованию народных депутатов результаты голосования могут высвечиваться на информационном табло электронной системы в зале заседаний по депутатским фракциям; путем поднятия руки (в случае отсутствия технической возможности голосования при помощи электронной системы).

По окончании каждого голосования при помощи электронной системы его результаты высвечиваются на информационном табло электронной системы в зале заседаний и оглашаются председательствующим на пленарном заседании. Тайное голосование осуществляется народным депутатом лично путем подачи бюллетеня.

Верховная Рада Украины принимает законы, постановления и иные акты большинством от ее конституционного состава, кроме случаев, предусмотренных настоящей Конституцией (ст. 91 Конституции Украины).

Народным депутатам запрещается вносить в зал заседаний и использовать во время проведения пленарного заседания плакаты, лозунги, громкоговорители, другие предметы, которые не имеют целью обеспечение законодательной деятельности. На пленарном заседании народный депутат

не должен препятствовать изложению или восприятию выступления (возгласами, аплодисментами, вставанием, разговорами по мобильному телефону и т.д.), употреблять оскорбительные высказывания и неприличные слова, призывать к незаконным действиям. Если народный депутат считает, что выступающий или председательствующий на пленарном заседании неправильно истолковывает его слова или действия, он может в письменной форме обратиться к председательствующему на пленарном заседании с просьбой предоставить ему слово для объяснений или замечаний. Председательствующий на пленарном заседании предоставляет народному депутату слово сразу или в конце обсуждения, но до голосования. В последнем случае председательствующий на пленарном заседании сразу сообщает народным депутатам о поступлении такого обращения от народного депутата и определяет время, когда ему будет предоставлено слово. Если народный депутат произносит оскорбительные слова в адрес другого народного депутата или депутатской фракции, председательствующий на пленарном заседании предупреждает этого народного депутата о недопустимости таких высказываний или прекращает его выступление. Народный депутат или представитель депутатской фракции, в адрес которых были произнесены оскорбительные слова, может обратиться к председательствующему на пленарном заседании с требованием о предоставлении слова для реплики. Председательствующий на пленарном заседании предоставляет слово для реплики народному депутату или представителю депутатской фракции сразу после обращения или после обсуждения вопроса.

Парламентские слушания в Верховной Раде проводятся с целью изучения вопросов, представляющих общественный интерес, и требуют законодательного урегулирования. Парламентские слушания проводятся в сессионный период, как правило, не более одного раза в месяц в дни недели, отводящиеся для работы в комитетах, депутатских фракциях.

Для участия в парламентских слушаниях в Верховной Раде могут быть приглашены представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, политических партий, других объединений граждан, научных учреждений, представители общественности.

Парламентские слушания, как правило, проводятся в зале заседаний Верховной Рады. Парламентские слушания открывает и ведет Председатель Верховной Рады Украины или его заместители. Во время парламентских слушаний заслушиваются доклады по обсуждаемой теме, ответы на вопросы и проводится обсуждение. Парламентские слушания проводятся гласно и открыто с прямой радиотрансляцией, а в случае необходимости и телетрансляцией. По результатам парламентских слушаний Верховная Рада на пленарном заседании принимает постановление Верховной Рады, которым одобряет соответствующие рекомендации.

§6. Законодательный процесс и другие парламентские процедуры

Законодательный процесс в Украине – это урегулированный Конституцией Украины и Регламентом Верховной Рады Украины порядок принятия законов Украины. Законодательный процесс (законодательная процедура) состоит из нескольких последовательных самостоятельных этапов и стадий.

Законодательный процесс в Украине состоит из следующих стадий:

1. Разработка законопроекта и внесение проекта закона (законодательная инициатива).
2. Предварительное рассмотрение и обсуждение законопроекта.
3. Принятие закона.
4. Подписание закона.
5. Обнародование закона и вступление его в силу.

Проанализируем вышеперечисленные стадии законодательного процесса в Украине.

Законодательная инициатива – это официальное внесение законопроекта в Верховную Раду Украины субъектами, определенными в Конституции Украины.

В соответствии со статьей 93 Конституции Украины, право законодательной инициативы в Верховной Раде Украины принадлежит Президенту Украины, народным депутатам Украины, Кабинету Министров Украины и Национальному банку Украины. Законопроекты, определенные Президентом Украины как неотложные, рассматриваются Верховной Радой Украины вне очереди.

Согласно ст. 65 Конституции Туркменистана, право законодательной инициативы принадлежит Президенту Туркменистана, депутатам Меджлиса, Кабинету Министров, Верховному суду.

Право законодательной инициативы в Милли Меджлисе Азербайджанской Республики (право вносить на обсуждение Милли Меджлиса Азербайджанской Республики законопроекты и другие вопросы) принадлежит депутатам Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, Президенту Азербайджанской Республики, Верховному Суду Азербайджанской Республики, 40 тысячам граждан Азербайджанской Республики, обладающим избирательным правом, Прокуратуре Азербайджанской Республики и Али Меджлису Нахичеванской Автономной Республики (ст. 96 Конституции Азербайджанской Республики).

Кабинет Министров Украины имеет исключительное право на внесение проекта закона о Государственном бюджете Украины. Проект закона о предоставлении согласия на обязательность международных договоров Украины вносит Президент Украины или Кабинет Министров Украины. Проекты резолюций, деклараций, обращений, заявлений вносят народные депутаты.

Право законодательной инициативы осуществляется путем внесения в Верховную Раду:

- 1) проектов законов, постановлений;

- 2) проектов других актов Верховной Рады;
- 3) предложений к законопроектам;
- 4) поправок к законопроектам.

Законопроект – это проекты законов, постановлений Верховной Рады, содержащие положения нормативного характера.

Проект другого акта – это проекты постановлений, резолюций, деклараций, обращений, заявлений, вытекающие из учредительных, организационных, контрольных и других функций Верховной Рады.

Предложения – это внесение изменений в текст законопроекта (статей, их частей, пунктов, предложений), изменения порядка размещения, объединение разделов, глав, статей, их частей и пунктов, а также выделение тех или иных положений в отдельные разделы, главы, статьи.

Поправка – это внесение исправлений, уточнений, устранение ошибок, противоречий в тексте законопроекта.

Законопроект, проект другого акта представляется в Верховную Раду за подписью лица, имеющего право законодательной инициативы или представляющего орган, наделенный таким правом. Если законопроект, проект другого акта инициирован несколькими народными депутатами, инициатором его внесения считается народный депутат, фамилия (подпись) которого на нем указана первой. В случае если указанный народный депутат отзывает свою подпись, инициатором считается тот, чья фамилия является следующей. Инициатор внесения либо представитель субъекта права законодательной инициативы имеет право на доклад законопроекта, проекта другого акта на пленарном заседании Верховной Рады и на заседании главного комитета или временной специальной комиссии по этому вопросу. Законопроект, по которому Верховной Радой принималось решение относительно требований к его основным положениям, принципам или критериям, должен соответствовать этим требованиям. Законопроект, в котором предлагается внести изменения в закон (законы), не может сочетаться с изменениями в Конституции Украины. Законопроект может

предусматривать внесение изменений только в текст первичного законодательного акта (закона, кодекса, основ законодательства и т.п.), а не к закону о внесении изменений в этот законодательный акт.

Законопроект, проект другого акта, внесенный в Верховную Раду, регистрируется в Аппарате Верховной Рады. Законопроект регистрируется в Аппарате Верховной Рады в день его внесения. Предложения, поправки, заключения к законопроектам подаются в Аппарат Верховной Рады или непосредственно в комитет или к временной специальной комиссии, которые определены главными по соответствующим законопроектам. Все зарегистрированные законопроекты, проекты других актов и сопроводительные документы вводятся Аппаратом Верховной Рады в базу данных законопроектов электронной компьютерной сети веб-сайта Верховной Рады.

2. Предварительное рассмотрение и обсуждение законопроекта

2.1. Предварительное рассмотрение и обсуждение законопроекта в комитетах

Каждый законопроект, проект другого акта после его регистрации не позднее чем в пятидневный срок направляется Председателем Верховной Рады Украины или его заместителями в комитет, в соответствии с предметами ведения комитетов определяется главным по подготовке и предварительному рассмотрению законопроекта, проекта другого акта, а также в комитет, к предмету ведения которого относятся вопросы бюджета, для проведения экспертизы относительно его влияния на показатели бюджета и соответствия законам, регулирующим бюджетные отношения, комитет, к предмету ведения которого относятся вопросы регламента, для подготовки экспертного заключения на соответствие оформления и регистрации законопроекта, проекта другого акта требованиям закона, настоящего Регламента и принятых в соответствии с ними нормативно-правовых актов и в комитет, к предмету ведения которого относится оценка соответствия законопроектов международно-правовым

обязательствам Украины в сфере европейской интеграции. Каждый законопроект не позднее чем в трехдневный срок направляется комитетом, к предмету ведения которого относятся вопросы бюджета, Кабинету Министров Украины для проведения экспертизы относительно его влияния на показатели бюджета и соответствия законам, которые регулируют бюджетные отношения.

Главный комитет не позднее чем в тридцатидневный срок предварительно рассматривает законопроект, проект другого акта и принимает заключение о целесообразности включения его в повестку дня сессии Верховной Рады. К заключению головного комитета прилагаются заключения комитетов, к предметам ведения которых относятся вопросы соответственно регламенту и оценки соответствия законопроектов международно-правовым обязательствам Украины в сфере европейской интеграции, которые должны быть представлены в главный комитет не позднее чем в 14-дневный срок со дня получения законопроекта, проекта другого акта для предоставления заключения. В случае если законопроект, проект другого акта оформлен и / или зарегистрирован без соблюдения требований закона, Регламента и принятых в соответствии с ними нормативно-правовых актов, заключение комитета, к предмету ведения которого относятся вопросы Регламента, направляется главному комитету и Председателю Верховной Рады Украины для возвращения законопроекта, проекта другого акта субъекту права законодательной инициативы без его включения в повестку дня сессии и рассмотрения на пленарном заседании Верховной Рады. К заключению главного комитета также прилагается заключение комитета, к предмету ведения которого относятся вопросы бюджета, который должен быть подан к главному комитету в 21-дневный срок со дня получения законопроекта для предоставления заключения.

До предварительного рассмотрения законопроекта, проекта другого акта головной комитет на своем заседании может предложить

Кабинету Министров Украины, министерствам, другим государственным органам, объединениям граждан высказать свое мнение относительно целесообразности его принятия. Для предварительного рассмотрения законопроекта, проекта другого акта на заседание главного комитета приглашается инициатор внесения законопроекта либо представитель субъекта права законодательной инициативы, а в случае необходимости – представители Кабинета Министров Украины, министерств, других государственных органов, объединений граждан, а также эксперты, специалисты и другие лица.

2.2. Предварительное рассмотрение и обсуждение законопроекта народными депутатами Украины

Зарегистрированные в Верховной Раде законопроекты, кроме рассматривающихся Верховной Радой по специальным процедурам, предоставляются народному депутату путем рассылки на адрес электронной почты на почтовом сервере Верховной Рады информационного письма о регистрации законопроектов.

Законопроекты рассматриваются Верховной Радой, как правило, по процедуре **трех чтений**.

Рассмотрение и принятие законопроекта по процедуре трех чтений включает: 1) первое чтение – обсуждение основных принципов, положений, критериев, структуры законопроекта и принятие его за основу; 2) второе чтение – постатейное обсуждение и принятие законопроекта во втором чтении; 3) третье чтение – принятие законопроекта, который требует доработки и согласования, в целом.

Решение о проведении повторных первых, вторых чтений законопроектов Верховная Рада может принимать не более двух раз. По решению Верховной Рады допускается окончательное принятие законопроекта (кроме проектов кодексов и законопроектов, содержащих более 100 статей, пунктов) сразу после первого или второго чтения, если законопроект признан и не требует доработки и если не поступило замечаний

по его содержанию от народных депутатов, других субъектов права законодательной инициативы, юридического либо экспертного подразделений Аппарата Верховной Рады.

Во время второго и третьего чтений рассматриваются сравнительные таблицы законопроектов, а по законопроектам о внесении изменений в законы сравнительные таблицы рассматриваются и в первом чтении.

По поручению Председателя Верховной Рады Украины или его заместителями или по решению главного комитета законопроект направляется на научную, юридическую или иную экспертизу, проведение информационного либо научного исследования, при этом предмет и цель экспертизы, поиска, исследования должны быть четко определены. Зарегистрированный и включенный в повестку дня сессии законопроект при подготовке к первому чтению в обязательном порядке направляется для проведения научной экспертизы, а при подготовке к последующим чтениям – для проведения юридической экспертизы и редакционной обработки в соответствующие структурные подразделения Аппарата Верховной Рады. Окончательная юридическая экспертиза и редакционная обработка осуществляются после принятия акта Верховной Рады в целом. Отдельные законопроекты могут направляться для получения экспертных заключений в Кабинет Министров Украины, соответствующие министерства, другие государственные органы, учреждения и организации, а также отдельным специалистам. Заключения, подготовленные по результатам экспертизы, направляются главному комитету для учета при рассмотрении законопроекта и принятия решения относительно дальнейшей работы над ним.

Рассмотрение законопроектов в первом чтении

Рассмотрение законопроекта в первом чтении, как правило, проводится по процедуре полного обсуждения законопроектов. При рассмотрении законопроекта в первом чтении Верховная Рада может принять процедурное решение об обсуждении проекта по

сокращенной процедуре. Обсуждение по сокращенной процедуре не допускается при рассмотрении проектов кодексов и других законопроектов, в которых количество статей, пунктов свыше 100.

По результатам рассмотрения законопроекта в первом чтении Верховная Рада может принять решение о: 1) принятии законопроекта за основу с поручением главному комитету подготовить его ко второму чтению; 2) отклонении законопроекта; 3) возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы на доработку или направлении его в главной комитет для подготовки на повторное первое чтение, определив при этом основные положения, принципы, критерии, которым должен отвечать доработанный законопроект или его структурные части; 4) опубликовании законопроекта в определенном Верховной Радой печатном средстве массовой информации для всенародного обсуждения, доработки его главным комитетом с учетом результатов обсуждения и представления на повторное первое чтение.

Рассмотрение законопроектов во втором чтении

При рассмотрении законопроекта во втором чтении Верховная Рада проводит его постатейное обсуждение и голосование. В случае необходимости могут обсуждаться и ставиться на голосование отдельные части, пункты, подпункты, предложения или статьи. Верховная Рада может принять процедурное решение о рассмотрении законопроекта разделами, частями с проведением по ним самостоятельного обсуждения и голосования. Такое процедурное решение может приниматься после обсуждения по сокращенной процедуре. До начала или в ходе обсуждения законопроекта во втором чтении может быть внесено предложение об обсуждении и голосовании сначала тех структурных частей законопроекта, которые содержат основные, решающие или обуславливающие положения относительно его других соответствующих структурных частей. Такое предложение обсуждается по сокращенной процедуре, после чего принимается процедурное решение. В случае внесения Согласительным

советом предложений о последовательности рассмотрения структурных частей законопроекта такое предложение ставится на голосование без обсуждения до начала рассмотрения законопроекта.

При рассмотрении законопроекта во втором чтении проводится обсуждение каждой статьи в порядке ее нумерации в предложенной главным комитетом редакции, если не принято решение о рассмотрении законопроекта в другом порядке. По настоянию инициатора внесения – субъекта права законодательной инициативы может быть проведено обсуждение отклоненных главным комитетом предложений, поправок, касающихся этих статей. В случае внесения в сравнительной таблице законопроекта нескольких альтернативных предложений, поправок, по которым главный комитет не принял решения, Верховная Рада рассматривает каждую из них.

Верховная Рада проводит голосование по каждому предложению, поправке, отклоненной главным комитетом, если на этом настаивает инициатор внесения – субъект права законодательной инициативы. После завершения рассмотрения предложений, поправок, поступивших к соответствующей статье законопроекта, Верховная Рада проводит голосование по статье в целом. В случае, если ни один из внесенных на второе чтение вариантов статьи голосованием не поддержан, статья считается отклоненной. После завершения постатейного рассмотрения законопроекта Верховная Рада проводит голосование по принятию законопроекта во втором чтении. Если к законопроекту нет замечаний народных депутатов, председательствующий на пленарном заседании может поставить его на голосование в целом как акт Верховной Рады.

По результатам рассмотрения законопроекта во втором чтении Верховная Рада принимает решение о: 1) принятии законопроекта во втором чтении и поручении главному комитету подготовить его к третьему чтению; 2) отклонении законопроекта; 3) принятии законопроекта во втором чтении и в целом; 4) принятии законопроекта во втором чтении, за

исключением отдельных разделов, глав, статей, частей статей, и направлении их главному комитету на доработку с последующим представлением законопроекта на повторное второе чтение; 5) возврате законопроекта главному комитету на доработку с последующим представлением на повторное второе чтение.

Рассмотрение законопроектов в третьем чтении

В третьем чтении рассматриваются и принимаются решения по поправкам (внесение исправлений, уточнений, устранение ошибок, противоречий в тексте законопроекта), представленным после принятия законопроекта во втором чтении.

Рассмотрение законопроекта в третьем чтении включает:

1) голосование по статьям законопроекта, текст которых претерпел изменения после принятия во втором чтении; 2) голосование по проекту постановления, внесенного народными депутатами – членами главного комитета, об одобрении подготовленного Кабинетом Министров Украины плана организационных, кадровых, материально-технических, финансовых, информационных мероприятий по введению в действие закона после принятия законопроекта; 3) голосование законопроекта в целом.

После принятия закона в целом внесение в его текст каких-либо изменений (за исключением исправления грамматических или технических ошибок) допускается лишь по предложению Председателя Верховной Рады Украины.

По результатам рассмотрения законопроекта в третьем чтении Верховная Рада может принять решение о: 1) принятии закона в целом и направлении его на подпись Президенту Украины; 2) переносе голосования по законопроекту в целом в связи с принятием решения о переносе рассмотрения законопроекта или до представления Кабинетом Министров Украины проектов актов, принятие которых предусмотрено в рассматриваемом законопроекте; 3) одобрении текста законопроекта в целом

и вынесении его на всеукраинский референдум; 4) отклонении законопроекта.

3. Принятие закона

Верховная Рада Украины принимает законы, постановления и иные акты большинством от ее конституционного состава, кроме случаев, предусмотренных настоящей Конституцией (ст. 91 Конституции Украины). Закон в течение 5 дней подписывает Председатель Верховной Рады Украины и безотлагательно направляет его Президенту Украины.

4. Подписание закона

Президент Украины в течение пятнадцати дней после получения закона подписывает его, принимая к исполнению, и официально обнародует его либо возвращает закон со своими мотивированными и сформулированными предложениями в Верховную Раду Украины для повторного рассмотрения.

В случае, если Президент Украины в течение установленного срока не возвратил закон для повторного рассмотрения, закон считается одобренным Президентом Украины и должен быть подписан и официально обнародован.

Если при повторном рассмотрении закон будет вновь принят Верховной Радой Украины не менее чем двумя третями от ее конституционного состава, Президент Украины обязан его подписать и официально обнародовать в течение десяти дней.

5. Обнародование закона и вступление его в силу

Закон вступает в силу через десять дней со дня его официального обнародования, если иное не предусмотрено самим законом, но не ранее дня его опубликования.

Подписанные Президентом Украины законы публикуются в газете «Голос Украины» и в Ведомостях Верховной Рады Украины. Публикация законов в этих печатных средствах массовой информации считается официальной. Подписанные Председателем Верховной Рады Украины постановления и другие акты Верховной Рады не позднее следующего дня

после их подписания передаются Аппаратом Верховной Рады для опубликования в газете «Голос Украины» и в Ведомостях Верховной Рады Украины. Подписанный Президентом Украины закон, а также подписанные Председателем Верховной Рады Украины постановления и другие акты Верховной Рады являются оригиналами и хранятся в Аппарате Верховной Рады в установленном порядке.

Следует отметить, что помимо законодательного процесса (законодательной процедуры) выделяют следующие парламентские процедуры: по формированию органов государственной власти (учредительная процедура); процедура парламентского контроля; бюджетная процедура и другие специальные процедуры.

К специальным процедурам относятся: рассмотрение законопроектов о внесении изменений в Конституцию Украины; торжественное заседание Верховной Рады Украины в связи с принятием присяги украинскому народу новоизбранным Президентом Украины; заслушивание ежегодных и внеочередных посланий Президента Украины о внутреннем и внешнем положении Украины; досрочное прекращение полномочий Президента Украины в связи с невозможностью исполнения Президентом Украины своих полномочий по состоянию здоровья, а также смещение Президента Украины с поста в порядке особой процедуры (импичмента); рассмотрение указов Президента Украины о введении военного или чрезвычайного положения в Украине либо в отдельных ее местностях, о всеобщей или частичной мобилизации, об объявлении отдельных местностей зонами чрезвычайной экологической ситуации и т.д.

Акты Верховной Рады Украины

Согласно ст. 91 Конституции Украины, Верховная Рада Украины принимает законы, постановления и иные акты большинством от ее конституционного состава, кроме случаев, предусмотренных настоящей Конституцией.

Закон – это нормативно-правовой акт, который обладает наивысшей юридической силой (кроме Конституции Украины), регулирующий важнейшие общественные отношения. Законы занимают приоритетное место в системе нормативно-правовых актов (акты Президента Украины, акты Кабинета Министров Украины, акты центральных органов исполнительной власти и т.д.).

Конституция Украины не предусматривает деление законов на какие-либо виды. Однако законы о внесении изменений в Конституцию Украины рассматриваются в качестве конституционных законов. Такие законы принимаются конституционным большинством голосов народных депутатов Украины, то есть 2/3 от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Постановление – это один из видов актов Верховной Рады Украины, которые принимаются парламентом по вопросам, отнесенным к его компетенции. Постановления могут носить нормативный и индивидуальный характер. Они принимаются по упрощенной процедуре по сравнению с законами. Постановления не требуют промульгации Президентом Украины, на них нельзя наложить вето. Принятые постановления набирают силы со дня их официального обнародования, если в них не предусмотрено иное.

Резолюция – это правовой акт, который носит, как правило, ненормативный характер. Речь идет о резолюции недоверия Кабинету Министров Украины, бюджетной резолюции и других. Принимая резолюцию, Верховная Рада Украины выражает свое отношение к определенным событиям, фактам политического и другого характера.

Декларация – это правовой акт, который содержит политические и иные фундаментальные положения. Так, Верховная Рада приняла Декларацию о государственном суверенитете Украины от 16 июня 1990 года, Декларацию прав национальностей Украины от 1 ноября 1991 года, Декларацию об основных началах государственной молодежной политики от 15 декабря 1992 года.

Обращения и заявления. Это акты Верховной Рады Украины ненормативного характера, которые содержат призывы к парламентам, другим высшим органам зарубежных государств осуществить определенные действия (или воздержаться от осуществления определенных действий) с целью поддержания мира, дальнейшего развития многосторонних отношений и т.д.²⁶

§7. Конституционно-правовой статус Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека

Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина и защиту прав каждого на территории Украины и в пределах ее юрисдикции на постоянной основе осуществляет Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека.

Правовой основой деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека являются Конституция Украины и Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» от 23 декабря 1997 года²⁷.

Впервые институт **омбудсмана** (омбудсмена) появился в 1809 году в Швеции. В различных странах созданы различные виды Уполномоченных. Так, в ФРГ и Дании существуют омбудсманы по вопросам обороны, в Финляндии – омбудсман по вопросам равенства прав мужчин и женщин, в Венгрии – Уполномоченный по правам национальных и этнических меньшинств, в Канаде – омбудсмен по национальным языкам²⁸. В Украине эта институция была учреждена с принятием Конституции Украины в 1996 году.

²⁶ Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Т.2 – К. : Юридична думка, 2008. – С. 344.

²⁷ Закон України «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» от 23 декабря 1997 г. № 776/97-ВР [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>

²⁸ Погорілко В.Ф. Конституційне право України : підруч. / за заг. ред. В.Ф., В.Л. Федоренка. – К. : КНТ, Ліра, 2011. – С. 334.

Институт украинского омбудсмана носит демократический характер, он занимает ключевое место в механизме охраны и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Украине.

Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека является специализированным органом, который осуществляет парламентский контроль.

Целью парламентского контроля, который осуществляет Уполномоченный, является: защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией Украины, законами Украины и международными договорами Украины; соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина субъектами права; предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению; содействие приведению законодательства Украины о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией Украины, международными стандартами в этой области; улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Уполномоченный является должностным лицом, статус которого определяется Конституцией Украины, этим Законом, Законом Украины «О государственной службе». Уполномоченный осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц. Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, не отменяет их и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Полномочия Уполномоченного не могут быть прекращены или ограничены в случае окончания срока полномочий Верховной Рады Украины или ее роспуска (самороспуска), введения военного или чрезвычайного положения в Украине или в отдельных ее местностях.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Верховной Радой Украины тайным голосованием путем подачи бюллетеней.

Уполномоченным может быть назначен гражданин Украины, который достиг на день избрания 40 лет, владеет государственным языком, имеет высокие моральные качества, опыт правозащитной деятельности и в течение последних пяти лет проживает в Украине.

Не может быть назначено Уполномоченным лицо, имеющее судимость за совершение преступления, если эта судимость не погашена и не снята в установленном законом порядке. Уполномоченный назначается сроком на пять лет, который начинается со дня принесения им присяги на сессии Верховной Рады Украины.

Предложения по кандидатурам на должность Уполномоченного вносят Председатель Верховной Рады Украины или не менее одной четвертой народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины. Соответствующий комитет Верховной Рады Украины подает Верховной Раде Украины свои заключения по каждой кандидатуре на должность Уполномоченного, соответствия ее требованиям, предусмотренным действующим законодательством, и об отсутствии причин, которые препятствовали занятию ею этой должности.

Голосование проводится во время пленарных заседаний Верховной Рады Украины бюллетенями для тайного голосования. Назначенным считается тот кандидат, за которого проголосовало большинство народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины, о чем принимается постановление. При вступлении в должность Уполномоченный на пленарном заседании Верховной Рады Украины приносит присягу.

Уполномоченный не может иметь представительского мандата, занимать любые другие должности в органах государственной власти, выполнять другую оплачиваемую или неоплачиваемую работу в органах

государственной власти, органах местного самоуправления, объединениях граждан, на предприятиях, в учреждениях, организациях независимо от формы собственности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности. Он не может быть членом какой-либо политической партии.

Уполномоченный имеет право: 1) безотлагательного приема Президентом Украины, Председателем Верховной Рады Украины, Премьер-министром Украины, председателями Конституционного Суда Украины, Верховного Суда Украины и высших специализированных судов Украины, Генеральным прокурором Украины, руководителями других государственных органов, органов местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, учреждений, организаций независимо от формы собственности, их должностными и служебными лицами; 2) присутствовать на заседаниях Верховной Рады Украины, Кабинета Министров Украины, Конституционного Суда Украины, Верховного Суда Украины и высших специализированных судов Украины, коллегии прокуратуры Украины и других коллегиальных органов; 3) обращаться в Конституционный Суд Украины с представлением: о соответствии Конституции Украины законов Украины и других правовых актов Верховной Рады Украины, актов Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым, касающихся прав и свобод человека и гражданина; об официальном толковании Конституции Украины и законов Украины; 4) беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от формы собственности, присутствовать на их заседаниях; 5) на ознакомление с документами, в том числе и секретными (тайными), и получение их копий в органах государственной власти, органах местного самоуправления, объединениях граждан, на предприятиях, в учреждениях, организациях независимо от формы собственности, органах прокуратуры, включая дела, которые

находятся в судах. Доступ к информации, связанной со служебной и государственной тайнами, осуществляется в порядке, определенном законодательными актами Украины; 6) требовать от должностных и служебных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от формы собственности содействия проведению проверок деятельности подконтрольных и подчиненных им предприятий, учреждений, организаций, выделения специалистов для участия в проведении проверок, экспертиз и предоставления соответствующих заключений; 7) приглашать должностных и служебных лиц, граждан Украины, иностранцев и лиц без гражданства для получения от них устных или письменных объяснений относительно обстоятельств, которые проверяются по делу; 8) посещать в любое время места содержания задержанных, предварительного заключения, учреждения отбывания осужденными наказаний и учреждения принудительного лечения и перевоспитания, психиатрические больницы, опрашивать лиц, которые там находятся, и получать информацию об условиях их содержания; 9) присутствовать на заседаниях судов всех инстанций, в том числе на закрытых судебных заседаниях, при условии согласия субъекта права, в интересах которого судебное разбирательство объявлено закрытым; 10) обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод человека и гражданина, которые по состоянию здоровья или по другим уважительным причинам не могут этого сделать самостоятельно, а также лично или через своего представителя участвовать в судебном процессе в случаях и порядке, установленных законом; 11) направлять в соответствующие органы акты реагирования Уполномоченного в случае выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина для принятия этими органами мер; 12) проверять состояние соблюдения установленных прав и свобод человека и гражданина соответствующими государственными органами, в том числе теми, которые осуществляют оперативно-розыскную

деятельность; 13) осуществлять контроль за обеспечением равных прав и возможностей женщин и мужчин.

Уполномоченный обязан соблюдать Конституцию Украины и законы Украины, другие правовые акты, права и охраняемые законом интересы человека и гражданина, обеспечивать выполнение возложенных на него функций и в полной мере использовать предоставленные ему права. Он обязан хранить конфиденциальную информацию. Это обязательство действует и после прекращения его полномочий. В случае разглашения таких сведений Уполномоченный несет ответственность в установленном законодательством порядке. Уполномоченный не вправе разглашать полученные сведения о личной жизни заявителя и других причастных к заявлению лиц без их согласия.

Актами реагирования Уполномоченного относительно нарушений положений Конституции Украины, законов Украины, международных договоров Украины относительно прав и свобод человека и гражданина являются конституционное представление Уполномоченного и представление Уполномоченного в органы государственной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан, предприятия, учреждения, организации независимо от формы собственности и их должностных лиц.

Конституционное представление Уполномоченного – акт реагирования в Конституционный Суд Украины относительно решения вопроса о соответствии Конституции Украины (конституционности) закона Украины или другого правового акта Верховной Рады Украины, акта Президента Украины и Кабинета Министров Украины, правового акта Автономной Республики Крым; официального толкования Конституции Украины и законов Украины.

Представление Уполномоченного – акт, который вносится Уполномоченным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан, предприятия, учреждения, организации независимо от формы собственности, их должностным и

служебным лицам для принятия соответствующих мер в месячный срок по устранению выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Уполномоченный осуществляет свою деятельность на основании сведений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, которые получает: по обращениям граждан Украины, иностранцев, лиц без гражданства или их представителей; по обращениям народных депутатов Украины; по собственной инициативе.

Уполномоченный принимает и рассматривает обращения граждан Украины, иностранцев, лиц без гражданства или лиц, действующих в их интересах, в соответствии с Законом Украины «Об обращении граждан». Обращения подаются Уполномоченному в письменной форме в течение года после выявления нарушения прав и свобод человека и гражданина. При наличии исключительных обстоятельств этот срок может быть продлен Уполномоченным, но не более чем до двух лет.

При рассмотрении обращения Уполномоченный: открывает производство по делу о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет меры, которые должно принять лицо, подавшее обращение Уполномоченному; направляет обращение по принадлежности в орган, к компетенции которого относится рассмотрение дела, и контролирует рассмотрение этого обращения; отказывает в рассмотрении обращения.

Уполномоченный не рассматривает тех обращений, которые рассматриваются судами, приостанавливает уже начатое рассмотрение, если заинтересованное лицо подало иск, заявление или жалобу в суд.

Для обеспечения деятельности Уполномоченного образуется секретариат. Структура секретариата, распределение обязанностей и другие вопросы по организации его работы регулируются Положением о секретариате Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. При Уполномоченном для оказания консультационной поддержки, проведения научных исследований, а также изучения предложений по улучшению состояния защиты прав и свобод человека и гражданина может

создаваться консультативный совет (который может действовать и на общественных началах) из лиц, имеющих опыт работы в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Уполномоченный имеет право назначать своих представителей в пределах выделенных средств, утвержденных Верховной Радой Украины.

В течение первого квартала каждого года Уполномоченный представляет Верховной Раде Украины ежегодный доклад о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Украине органами государственной власти, органами местного самоуправления, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от формы собственности и их должностными и служебными лицами, которые нарушали своими действиями (бездействием) права и свободы человека и гражданина, и о выявленных недостатках в законодательстве относительно защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ежегодный доклад должен содержать ссылки на случаи нарушений прав и свобод человека и гражданина, в отношении которых Уполномоченный употреблял необходимые меры, на результаты проверок, которые осуществлялись в течение года, выводы и рекомендации, направленные на улучшение состояния обеспечения прав и свобод человека и гражданина. В случае необходимости Уполномоченный может представить Верховной Раде Украины специальный доклад (доклады) по отдельным вопросам соблюдения в Украине прав и свобод человека и гражданина.

Полномочия Уполномоченного прекращаются в случае:

- его отказа от дальнейшего исполнения обязанностей путем подачи заявления о сложении своих полномочий;
- вступления в законную силу обвинительного приговора суда относительно него;

- вступления в законную силу решения суда о признании лица, занимающего должность Уполномоченного, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим;

- принесения присяги новоизбранным Уполномоченным;

- смерти лица, занимающего должность Уполномоченного.

Верховная Рада Украины принимает решение об освобождении от должности Уполномоченного до истечения срока, на который он был избран, в случае: нарушения присяги; нарушения требований относительно несовместимости деятельности; прекращения гражданства Украины; невозможности в течение более четырех месяцев подряд исполнять обязанности из-за неудовлетворительного состояния здоровья или потери трудоспособности.

Заключение о наличии основания для освобождения от должности Уполномоченного должна дать временная специальная комиссия Верховной Рады Украины. Уполномоченный считается освобожденным от должности, если за это проголосовало большинство народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины.

В соответствии с Конституционным Законом Азербайджанской Республики «Об Уполномоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики» от 28 декабря 2001 года²⁹, должность Уполномоченного по правам человека Азербайджанской Республики (далее – Уполномоченный) закреплена в Конституции Азербайджанской Республики и поддерживаемых Азербайджанской Республикой международных договорах и учреждается для восстановления прав и свобод человека, нарушенных государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами Азербайджанской Республики. Милли Меджлис Азербайджанской Республики избирает Уполномоченного из числа трех кандидатов, предложенных Президентом Азербайджанской

²⁹ Конституционный Закон Азербайджанской Республики «Об Уполномоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики» от 28 декабря 2001 года [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://www.az.spinform.ru/main_law.html

Республики, большинством в 83 голоса. На должность Уполномоченного может быть избран гражданин Азербайджанской Республики не моложе 30 лет, с высшим образованием, имеющий опыт в области защиты прав человека и обладающий высокими моральными качествами. Уполномоченный избирается сроком на 7 лет. Одно и то же лицо лишь однажды может избираться на должность Уполномоченного. Проверка деятельности Президента Азербайджанской Республики, депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики и судей Азербайджанской Республики не входит в компетенцию Уполномоченного. Уполномоченный может представить Президенту Азербайджанской Республики предложения, связанные с решением вопросов помилования, гражданства, предоставления политического убежища. Уполномоченный может представить Милли Меджлису Азербайджанской Республики предложения о принятии или пересмотре законов с целью обеспечения прав и свобод человека. Уполномоченный может представить Милли Меджлису Азербайджанской Республики предложение об объявлении амнистии. Уполномоченный имеет право рассматривать жалобы о нарушении прав человека, связанные с волокитой, утратой и несвоевременной выдачей документов в судах, а также затягиванием исполнения судебных решений.

§8. Конституционно-правовой статус Счетной палаты

Счетная палата является постоянно действующим органом финансового контроля, который образуется Верховной Радой Украины, подчинен и подотчетен ей. Счетная палата осуществляет свою деятельность самостоятельно, независимо от каких-либо других органов государства.

Задачами Счетной палаты являются: организация и осуществление контроля за своевременным выполнением расходной части Государственного бюджета Украины, расходованием бюджетных средств, в том числе средств общегосударственных целевых фондов, по объемам, структуре и их целевому назначению; осуществление контроля за образованием и погашением

внутреннего и внешнего долга Украины, определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств, валютных и кредитно-финансовых ресурсов; контроль за финансированием общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального и национально-культурного развития, охраны окружающей среды; контроль за соблюдением законности при предоставлении Украиной займов и экономической помощи иностранным государствам, международным организациям, предусмотренных в Государственном бюджете Украины; контроль за законностью и своевременностью движения средств Государственного бюджета Украины и средств внебюджетных фондов в учреждениях Национального банка Украины и уполномоченных банках; анализ установленных отклонений от показателей Государственного бюджета Украины и подготовка предложений об их устранении, а также о совершенствовании бюджетного процесса в целом; регулярное информирование Верховной Рады Украины, ее комитетов о ходе исполнения Государственного бюджета Украины и состоянии погашения внутреннего и внешнего долга Украины, о результатах осуществления других контрольных функций; выполнение других задач, предусмотренных для Счетной палаты действующим законодательством Украины.

Правовая основа организации и деятельности Счетной палаты определяется Конституцией Украины и Законом Украины «О Счетной палате» от 11 июля 1996 года³⁰.

Счетная палата имеет следующие полномочия: 1) осуществлять экспертно-аналитические, информационные и другие виды деятельности, которые обеспечивают контроль за использованием средств общегосударственных целевых фондов, средств внебюджетных фондов, за целевым использованием финансово-кредитных и валютных ресурсов

³⁰ Закон Украины «О Счетной палате» от 11 июля 1996 года Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/1037968>

при осуществлении общегосударственных программ; 2) проводить финансовые проверки, ревизии в Аппарате Верховной Рады Украины, органах исполнительной власти, Национальном банке Украины, Фонде государственного имущества Украины, других подотчетных Верховной Раде Украины органах, а также на предприятиях и в организациях независимо от форм собственности; 3) проверять в органах и на объектах денежные документы, бухгалтерские книги, отчеты, планы, сметы расходов и иную документацию о финансово-хозяйственной деятельности, а также осуществлять проверку кассовых операций с наличностью и ценными бумагами, материальных ценностей, их учета, хранения и расходования; 4) получать от руководителей проверяемых учреждений и организаций всю необходимую документацию и иную информацию о финансово-хозяйственной деятельности; 5) получать от Национального банка Украины, уполномоченных банков и других кредитных учреждений необходимые сведения об осуществляемых ими операциях и состоянии счетов учреждений и организаций, которые проверяются, от других предприятий и организаций – справки, копии документов по операциям и счетам этих предприятий и организаций; 6) организовывать и проводить оперативный контроль за использованием средств Государственного бюджета Украины за отчетный период; 7) проводить комплексные ревизии и тематические проверки по отдельным разделам и статьям Государственного бюджета Украины, в том числе бюджетов общегосударственных целевых фондов; 8) проводить экспертизу проектов Государственного бюджета Украины, а также проектов законов и других нормативных актов, международных договоров Украины, общегосударственных программ и других документов, касающихся вопросов Государственного бюджета и финансов Украины; 9) осуществлять анализ и исследование нарушений и отклонений бюджетного процесса, подготовку и внесение в Верховную Раду Украины предложений по их устранению, а также совершенствование бюджетного законодательства в целом;

10) готовить и представлять заключения в Верховную Раду Украины и ее комитеты об исполнении Государственного бюджета Украины, в том числе доходов и расходов общегосударственных целевых фондов, финансировании общегосударственных программ за отчетный год; 11) направлять материалы проверок, ревизий и обследований Кабинету Министров Украины, соответствующим центральным органам исполнительной власти, Национальному банку Украины, Фонду государственного имущества Украины, предприятиям, учреждениям и организациям для рассмотрения и принятия необходимых мер; 12) возбуждать перед Верховной Радой Украины, Президентом Украины, а также органами исполнительной власти ходатайство о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении требований действующего законодательства Украины, вследствие чего причинен материальный ущерб государству; 13) привлекать к проведению проверок, ревизий и обследований на договорных началах квалифицированных специалистов и специалистов-экспертов из других учреждений и организаций, а также работников других государственных контрольных, налоговых и правоохранительных органов с оплатой их труда в необходимых случаях за счет собственных средств; 14) в случае выявления во время проверок, ревизий и обследований фактов присвоения денег и материальных ценностей, иных злоупотреблений передавать материалы проверок, ревизий и обследований в правоохранительные органы с информированием об этом Верховной Рады Украины.

В состав Счетной палаты входят Председатель Счетной палаты и члены Счетной палаты: Первый заместитель и заместитель Председателя, главные контролеры и Секретарь Счетной палаты.

Для осуществления своей деятельности Счетная палата имеет аппарат. Структуру и штатное расписание аппарата Счетной палаты утверждает Коллегия Счетной палаты по представлению Председателя Счетной палаты в пределах бюджетных средств, предусмотренных на ее содержание.

Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты, методологии контрольно-ревизионной деятельности, принятия коллегиальных решений и подготовки заключений по материалам проверок, ревизий, обследований и экспертиз, а также подготовки отчетов и информационных сообщений создается Коллегия Счетной палаты. В состав Коллегии Счетной палаты входят Председатель Счетной палаты, Первый заместитель и заместитель Председателя, а также главные контролеры – руководители департаментов Счетной палаты, Секретарь Счетной палаты.

Председатель Счетной палаты назначается на должность Верховной Радой Украины по представлению Председателя Верховной Рады Украины сроком **на 7 лет** с правом назначения на второй срок. Назначение Председателя Счетной палаты проводится тайным голосованием путем подачи бюллетеней. Кандидат на должность Председателя Счетной палаты считается назначенным, если по результатам тайного голосования он получил большинство голосов от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Председателем Счетной палаты может быть гражданин Украины, имеющий высшее экономическое или юридическое образование, опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов, права, а также подтвердил свои профессиональные знания при обсуждении его кандидатуры по специальной процедуре, установленной соответствующим комитетом Верховной Рады Украины согласно действующему законодательству Украины.

Главные контролеры – руководители департаментов Счетной палаты являются должностными лицами, осуществляющими руководство определенными направлениями деятельности Счетной палаты. Главные контролеры – руководители департаментов Счетной палаты в пределах своей компетенции, определенной Регламентом Счетной палаты, самостоятельно

решают все вопросы организации деятельности по закрепленным за департаментами направлениям и несут полную ответственность за результаты своей работы. Главные контролеры – руководители департаментов могут быть досрочно освобождены от должности, кроме отставки или увольнения по собственному желанию, в случае неудовлетворительного исполнения своих должностных обязанностей, нарушения законодательства или злоупотребления своим служебным положением по представлению Коллегии Счетной палаты, если такое решение принято большинством голосов конституционного состава Верховной Рады Украины. Главные контролеры – руководители департаментов Счетной палаты имеют право присутствовать на заседаниях комитетов Верховной Рады Украины, коллегий центральных органов исполнительной власти и других государственных органов, а также органов местного самоуправления.

Организационную, информационно-справочную и другую работу по обслуживанию Счетной палаты осуществляет аппарат Счетной палаты под руководством Секретаря Счетной палаты. Требования руководителей Счетной палаты и должностных лиц ее аппарата, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей, являются обязательными для всех государственных органов, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности и подчинения.

Руководители и другие должностные лица проверяемых объектов обязаны создавать нормальные условия для работы должностных лиц Счетной палаты, которые проводят проверку или ревизию, обеспечивать их техническое обслуживание и выполнение требований по предоставлению необходимой документации.

Счетная палата организывает и проводит контроль за выполнением Государственного бюджета Украины, в том числе бюджетов общегосударственных целевых фондов, осуществлением финансирования общегосударственных программ, сохранением и использованием имущества,

являющегося объектами права государственной собственности, на основе годовых и текущих планов, которые формируются с учетом всех видов и направлений деятельности Счетной палаты и конкретных поручений Верховной Рады Украины, ее комитетов.

В план работы Счетной палаты обязательно включается выполнение обращений не менее одной трети конституционного состава Верховной Рады Украины, представленных в порядке, установленном Регламентом Верховной Рады Украины. При формировании планов работы Счетной палаты учитывается обязательное рассмотрение обращений и предложений Президента Украины, Кабинета Министров Украины.

Полномочия Счетной палаты распространяются на Верховную Раду Украины, органы исполнительной власти, в том числе их аппараты, Национальный банк Украины, Антимонопольный комитет Украины, Фонд государственного имущества Украины и другие государственные органы и учреждения, созданные законодательству Украины. Счетная палата имеет право контролировать также местные государственные администрации и органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, банки, кредитные учреждения, хозяйственные общества, страховые компании, другие финансовые учреждения и их союзы, ассоциации и другие объединения независимо от форм собственности, Соединение граждан, негосударственные фонды и иные негосударственные некоммерческие общественные организации в части их деятельности, касающейся использования средств Государственного бюджета Украины.

Материалы, предоставляемые для анализа, проверки или ревизии органами исполнительной власти, Национальным банком Украины или другим банковским учреждением, предприятиями, учреждениями и организациями, а также сведения и документы о финансовом, имущественном, налоговом положении юридических и физических лиц, поступающих в Счетную палату, составляют профессиональную тайну и могут быть использованы только для осуществления контроля.

Под профессиональной тайной подразумевается состояние сохранности материалов, документов, иных сведений, которыми пользуются должностные лица Счетной палаты и лица, привлекаемые к осуществлению функций Счетной палаты при проведении проверок, ревизий, обследований и о которых запрещается разглашать в любой форме до момента принятия решения Счетной палаты.

Все контрольные органы, созданные в соответствии с законами Украины в системах Министерства финансов Украины, Министерства внутренних дел Украины, Службы безопасности Украины, Национального банка Украины, Антимонопольного комитета Украины, Фонда государственного имущества Украины и другие государственные контрольные органы, а также органы внутриведомственного контроля и аудита обязаны способствовать деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проверок и ревизий, проведенных ими.

Счетная палата в пределах своей компетенции может привлекать к участию в осуществлении контрольно-ревизионной деятельности государственные контрольные органы и их представителей, а также имеет право на договорной основе привлекать к ревизиям и проверкам негосударственные аудиторские службы и отдельных высококвалифицированных специалистов.

Счетная палата осуществляет проверки и ревизии. Сроки, объемы и способы их проведения устанавливаются Счетной палатой. В ходе проверок и ревизий на основе документального подтверждения их результатов, достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности определяются своевременность и достаточность взаимных расчетов проверяемого объекта и Государственного бюджета Украины. Если проверка или ревизия относится к компетенции как Счетной палаты, так и другого государственного контрольного органа, она должна проводиться ими совместно. По итогам проведенных проверок и ревизий составляются отчеты,

за достоверность которых соответствующие должностные лица Счетной палаты несут персональную ответственность.

О результатах проведенных проверок и ревизий Счетная палата информирует Верховную Раду Украины, доводит до сведения руководителей соответствующих центральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций.

О выявленных фактах нарушения закона, а также причинение государству ущерба Счетная палата информирует Верховную Раду Украины, а в случае выявления нарушений закона, влекущих административную или уголовную ответственность, по решению Коллегии Счетной палаты передает соответствующие материалы в правоохранительные органы.

Заключения Счетной палаты не могут содержать политических оценок решений, принимаемых Верховной Радой Украины и органами исполнительной власти в пределах их компетенции.

Счетная палата по результатам проведенных контрольных мероприятий направляет органам исполнительной власти, руководителям предприятий, учреждений и организаций, банков и кредитных учреждений, которые проверялись, постановления и заключения, утвержденные Коллегией Счетной палаты, для соответствующего реагирования и принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению убытков, причиненных государству, восстановлению правового режима общегосударственной собственности и привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Украины, бесхозяйственности и расточительстве. Постановления и заключения Коллегии Счетной палаты должны быть рассмотрены в установленный ею срок, но не позднее чем в течение 15 календарных дней со дня их получения.

О мерах реагирования на полученные постановления и заключения Коллегии Счетной палаты она уведомляется незамедлительно. В необходимых случаях Счетная палата может давать консультации и

разъяснения по вопросам применения норм действующего законодательства Украины относительно объектов, на которых проводился контроль.

В случае выявления в процессе проверок и ревизий присвоения денежных или материальных ресурсов, а также выявления фактов коррупции и иных злоупотреблений Счетная палата обязана незамедлительно по решению ее Коллегии передать материалы проверок или ревизий правоохрнительным органам и уведомить об этом Верховную Раду Украины.

Счетная палата ежегодно не позднее 1 декабря представляет Верховной Раде Украины общий письменный отчет о результатах выполнения поручений Верховной Рады Украины, проведенных проверок, ревизий и обследований, а также о расходах на деятельность. Отчет Счетной палаты, утвержденный Верховной Радой Украины, публикуется в изданиях Верховной Рады Украины.

§9. Конституционно-правовой статус народного депутата Украины

Результатом выборов в парламент является получение лицом-кандидатом депутатского мандата. Одновременно с этим у него возникает новое правовое положение – статус парламентария. Ради соблюдения принципа системности в подходе к исследованию затронутого вопроса статус члена парламента целесообразно рассматривать сквозь призму правового положения законодательного органа в целом.

Должность члена парламента предусматривает особенное правовое положение лица, которое ее занимает. Он является полномочным представителем народа и выполняет свои функции в интересах всего народа (при условии признания свободного мандата) или отдельной его части (в случае признания примата императивного мандата).

«Статус (от лат. **status** – состояние, положение) – это правовое положение гражданина или юридического лица»³¹. Статус депутата – это правовое положение депутатов представительских органов государственной власти, которое определяется совокупностью правовых норм, которые регулируют общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, его возникновением, прекращением и сроком действия, полномочиями депутатов, гарантиями их деятельности, а также подотчетностью, подконтрольностью и ответственностью депутатов. Его закрепление находит свое отражение в конституциях, специальных законах и регламентах парламента (палат)³².

Под статусом парламентария можно считать специальное правовое положение члена высшего представительского органа государственной власти, которое устанавливается совокупностью правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с реализацией депутатского мандата, и непосредственно определяющих содержание его полномочий, а также место и роль депутата в обществе и государстве.

Структура правового статуса парламентария состоит из следующих элементов: депутатских полномочий (прав и обязанностей); гарантий реализации депутатских полномочий; ответственности парламентария.

Следует отметить, что на правовое положение депутата влияет характер депутатского мандата, которым он наделяется. Депутатский мандат (лат. **mandatum** – наказ, поручение) свидетельствует о легитимности полномочий депутата представительского органа публичной власти и обуславливает характер отношений между депутатом и избирателями³³.

Депутатский мандат может быть императивным или свободным.

Императивный мандат предполагает, что: а) парламентарий представляет

³¹ Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева. – 2-е изд., доп. – М. : Советская энциклопедия, 1987. – С. 454.

³² Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А. Б. Барихин. – М. : Книжный мир, 2002. – С. 601.

³³ Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – С. 286.

интересы избирателей своего округа, а не всех избирателей в целом; б) избиратели могут давать наказы своему депутату и он несет персональную ответственность за их выполнение; в) депутат должен отчитываться перед своими избирателями за свою парламентскую деятельность; г) законодательство предусматривает возможность отзыва парламентария.

В большинстве стран парламентарии обладают **свободным мандатом**. Это означает, что народный избранник представляет в парламенте интересы всего народа, а не избирателей определенного округа. И самое главное, что депутат парламента не может быть отозван избирателями.

Народные депутаты Украины обладают свободным мандатом. Народный депутат Украины является представителем украинского народа в Верховной Раде Украине, который призван представлять и выражать интересы своих избирателей, осуществлять полномочия в соответствии с Конституцией Украины и законами Украины.

Народным депутатом Украины может быть гражданин Украины, достигший на день выборов двадцати одного года, имеющий право голоса и проживающий в Украине в течение последних пяти лет. Не может быть избран в Верховную Раду Украины гражданин, имеющий судимость за совершение умышленного преступления, если эта судимость не погашена и не снята в установленном законом порядке (часть 2, 3 Конституции Украины).

В своей деятельности народный депутат должен придерживаться общепризнанных норм морали; всегда сохранять собственное достоинство, уважать честь и достоинство других народных депутатов, служебных и должностных лиц и граждан; воздерживаться от действий, заявлений и поступков, компрометирующих его самого, избирателей, Верховную Раду Украины, государство. Недопустимым является использование народным депутатом своего депутатского мандата вопреки общепризнанным нормам морали, правам и свободам человека и гражданина, законным интересам

общества и государства. Народный депутат не должен использовать депутатский мандат в личных, в частности корыстных, целях.

Правовой основой деятельности народного депутата Украины является Конституция Украины, Закон Украины «О статусе народного депутата Украины»³⁴, Закон Украины «О Регламенте Верховной рады Украины» и другие нормативно-правовые акты.

Народные депутаты Украины осуществляют свои полномочия на постоянной основе. При исполнении своих полномочий народный депутат руководствуется Конституцией Украины, законами Украины и общепризнанными нормами морали.

Полномочия народного депутата начинаются после принятия им присяги на верность Украине перед Верховной Радой Украины с момента скрепления присяги личной подписью под ее текстом. Народный депутат не может принимать участия в заседаниях Верховной Рады Украины и ее органов, а также осуществлять другие депутатские полномочия до того времени, пока он не скрепит присягу личной подписью под ее текстом. Отказ принять и подписать присягу имеет последствием потерю депутатского мандата. Полномочия народного депутата прекращаются с момента открытия первого заседания Верховной Рады Украины нового созыва.

Народные депутаты Украины не могут иметь другой представительский мандат или состоять на государственной службе. Народный депутат не имеет права: быть членом Кабинета Министров Украины, руководителем центрального органа исполнительной власти; иметь другой представительский мандат или одновременно быть на государственной службе; занимать должность городского, сельского, поселкового головы; заниматься какой-либо, кроме депутатской, оплачиваемой работой, за исключением преподавательской, научной и

³⁴ Закон Украины «О статусе народного депутата Украины» от 17 ноября 1992 г. № 2790-XII в ред. Закона от 22 марта 2001 г. № 2328-III [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>

творческой деятельности, а также медицинской практики, в свободное от исполнения обязанностей народного депутата время; привлекаться как эксперт органами досудебного следствия, прокуратуры, суда, а также заниматься адвокатской деятельностью; входить в состав руководства, правления или совета предприятия, учреждения, организации, имеющего целью получение прибыли.

Народный депутат, назначенный (избранный) на должность, несовместимую с депутатским мандатом, и полномочия которого не прекращены в установленном законом порядке, допускается к исполнению обязанностей по такой должности не ранее дня подачи им в Верховную Раду Украины заявления о сложении полномочий народного депутата Украины.

Полномочия народного депутата прекращаются досрочно в случае: личного письменного заявления о сложении депутатских полномочий; вступления в законную силу обвинительного приговора в отношении его; признания его судом недееспособным или безвестно отсутствующим; прекращения его гражданства или выезда на постоянное жительство за пределы Украины; смерти; нарушения требований относительно несовместимости депутатского мандата.

Права народного депутата Украины

Народный депутат в порядке, установленном законом: принимает участие в заседаниях Верховной Рады Украины; принимает участие в работе депутатских фракций (групп); принимает участие в работе комитетов, временных специальных комиссий, временных следственных комиссий, образованных Верховной Радой Украины; выполняет поручения Верховной Рады Украины и ее органов; принимает участие в работе над законопроектами, иными актами Верховной Рады Украины; принимает участие в парламентских слушаниях; обращается с депутатским запросом или депутатским обращением к Президенту Украины, органам Верховной Рады Украины, Кабинету Министров Украины, руководителям других органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также

к руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Украины, независимо от их подчинения и форм собственности.

Народный депутат постоянно поддерживает связи с избирателями. Народные депутаты, избранные по одномандатным избирательным округам, обязаны поддерживать связь с избирателями своих округов. Народные депутаты, избранные по многомандатному общегосударственному избирательному округу, осуществляют связь с избирателями, проживающими на территории Украины, в порядке персонального представительства, определенном депутатскими фракциями (группами) Верховной Рады Украины. Народный депутат в соответствии с законом рассматривает обращения избирателей, а также от предприятий, учреждений, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления, объединений граждан, принимает меры для реализации их предложений и законных требований, информирует избирателей о своей депутатской деятельности во время личных встреч с ними и через средства массовой информации.

Народный депутат имеет право решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на заседаниях Верховной Рады Украины и ее органов, в состав которых он избран. Каждый народный депутат в Верховной Раде Украины и ее органах, в состав которых он избран, имеет один голос. Народный депутат может принимать участие в работе какого-либо органа Верховной Рады Украины с правом совещательного голоса, если иное не предусмотрено законом. Народный депутат принимает личное участие в заседаниях Верховной Рады Украины или ее органов, в состав которых он избран. При разработке и принятии законопроектов, постановлений и иных актов Верховной Рады Украины поправки, предложения и замечания, внесенные народным депутатом, рассматриваются и по ним принимаются решения об их учете или отклонении.

Народный депутат на пленарном заседании Верховной Рады Украины имеет право: избирать и быть избранным на должности Председателя Верховной Рады Украины, Первого заместителя и заместителя Председателя Верховной Рады Украины; избирать и быть избранным в органы Верховной Рады Украины; предлагать вопросы для рассмотрения Верховной Радой Украины или ее органами; выступать с законодательной инициативой в Верховной Раде Украины; обращаться с депутатскими запросами, требовать ответа на них; принимать участие в дебатах, ставить вопросы докладчикам, председательствующему на заседании; выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования; высказывать свое мнение по каждому вопросу, рассматриваемому на заседании; высказывать мнение о кандидатах, избираемых либо назначаемых на должности, освобождаемых от должностей Верховной Радой Украины, а также о которых Верховная Рада Украины дает согласие на назначение и освобождение от должностей; поднимать вопрос о замене председательствующего на пленарном заседании Верховной Рады Украины; поднимать вопрос о доверии составу органов, образованных Верховной Радой Украины, а также должностным лицам, избранным, назначенным на должности или о назначении на должности которых Верховной Радой Украины дано согласие в случаях, предусмотренных Конституцией Украины; поднимать вопрос о проверке деятельности предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Украины и в отношении которых имеются данные о нарушении ими законодательства Украины, о создании с этой целью временных следственных комиссий; передавать для внесения в протокол и стенографический бюллетень заседания текст своего выступления, особого мнения, заявления, предложения и замечания по вопросам, рассматриваемым Верховной Радой Украины.

Народный депутат по согласованию с соответствующей депутатской фракцией может быть избран членом одного комитета Верховной Рады Украины и быть одновременно членом одной временной следственной и

одной временной специальной комиссий. При этом Верховная Рада Украины обеспечивает пропорциональное избрание народных депутатов в состав соответствующих комитетов.

Народный депутат имеет право на сессии Верховной Рады Украины обратиться с запросом к Президенту Украины, к органам Верховной Рады Украины, к Кабинету Министров Украины, к руководителям других органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также к руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Украины, независимо от их подчинения и форм собственности.

Депутатский запрос – это требование народного депутата, народных депутатов либо комитета Верховной Рады Украины, которое заявляется на сессии Верховной Рады Украины к Президенту Украины, к органам Верховной Рады Украины, к Кабинету Министров Украины, к руководителям других органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также к руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Украины, независимо от их подчинения и форм собственности, дать официальный ответ по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Депутатский запрос вносится в письменной форме народным депутатом, также по требованию группы народных депутатов либо комитета Верховной Рады Украины, и рассматривается на заседании Верховной Рады Украины. Верховная Рада Украины принимает решение о направлении депутатского запроса соответствующему органу или должностному лицу, к которым он обращен, одной пятой от ее конституционного состава. Решение о направлении запроса к Президенту Украины по требованию народного депутата, группы народных депутатов либо комитета Верховной Рады Украины должно быть предварительно поддержано не менее чем одной

Президент Украины, руководители органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, к которым обращен запрос, обязаны уведомить народного депутата, группу

народных депутатов, комитет Верховной Рады Украины в письменной форме о результатах рассмотрения его (их) запроса в пятнадцатидневный срок со дня его получения или в иной, установленный Верховной Радой Украины срок. Если запрос по объективным причинам не может быть рассмотрен в установленный срок, Президент Украины, руководитель соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, к которому обращен запрос, обязан письменно уведомить об этом Председателя Верховной Рады Украины и народного депутата, группу народных депутатов, комитет Верховной Рады Украины, который внес (которые внесли) запрос, и предложить иной срок, который не должен превышать одного месяца по получении запроса. Народный депутат имеет право принимать непосредственно участие в рассмотрении внесенного им запроса руководителем органа государственной власти или органа местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации. По результатам обсуждения ответа на депутатский запрос Верховная Рада Украины принимает соответствующее решение.

Народный депутат имеет право на депутатское обращение к органам государственной власти и органам местного самоуправления, их должностным лицам, руководителям предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности и подчинения, объединениям граждан по вопросам, связанным с депутатской деятельностью, и принимать участие в рассмотрении затронутых им вопросов.

Депутатское обращение – изложенное в письменной форме предложение народного депутата, обращенное к органам государственной власти и органам местного самоуправления, их должностным лицам, руководителям предприятий, учреждений и организаций, объединениям граждан осуществить определенные действия, дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностные лица, руководители предприятий, учреждений и организаций, объединений граждан, которым адресовано депутатское обращение, обязаны в течение 10 дней с момента его получения рассмотреть и дать письменный ответ. В случае невозможности рассмотрения обращения народного депутата в определенный срок его уведомляют об этом официальным письмом с изложением причин продления срока рассмотрения. Срок рассмотрения депутатского обращения, с учетом продления, не может превышать 30 дней с момента его получения.

Народный депутат, направивший обращение, может присутствовать при его рассмотрении, о чем он уведомляет соответствующий орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностных лиц, руководителей предприятий, учреждений и организаций, объединений граждан, которым адресовано депутатское обращение. Должностное лицо, ответственное за рассмотрение обращения народного депутата, обязано заблаговременно, но не позднее чем за день уведомить народного депутата о времени и месте рассмотрения обращения.

Обязанности народного депутата Украины

Народный депутат обязан: 1) заботиться о благе Украины и благосостоянии украинского народа, защищать интересы избирателей и государства; 2) соблюдать требования Конституции Украины, настоящего Закона, закона о регламенте Верховной Рады Украины и других законов Украины, соблюдать присягу народного депутата Украины; 3) присутствовать и лично принимать участие в заседаниях Верховной Рады Украины и ее органов, в состав которых он избран; 4) лично принимать участие в голосовании по вопросам, рассматриваемым Верховной Радой Украины и ее органами; 5) выполнять поручения Верховной Рады Украины, соответствующего комитета, депутатской фракции (группы), временной специальной или временной следственной комиссии Верховной Рады Украины, в состав которых он избран; 6) информировать Верховную Раду

Украины и ее органы, в состав которых он избран, о выполнении поручений Верховной Рады Украины и ее органов; 7) соблюдать требования трудовой дисциплины и нормы депутатской этики; 8) как член депутатской фракции (группы): соблюдать требования Положения о депутатской фракции (группе); исполнять функции, закрепленные Положением о депутатской фракции (группе), в соответствии с настоящим Законом, законом о регламенте Верховной Рады Украины и другими законами Украины; представлять интересы депутатской фракции (группы) в комитете, временной специальной либо временной следственной комиссии, в состав которых он избран; 9) как член комитета, временной специальной либо временной следственной комиссии: присутствовать на заседаниях комитета, подкомитета, временной специальной либо временной следственной комиссии, в состав которых он избран, и принимать участие в их работе; соблюдать порядок и нормы депутатской этики на заседаниях комитета, его подкомитетов, временной специальной либо временной следственной комиссии и рабочих групп органов Верховной Рады Украины; выполнять поручения комитета, подкомитета, временной специальной либо временной следственной комиссии, определенные их решениями; 10) заблаговременно уведомлять о невозможности присутствовать на заседании Верховной Рады Украины или ее органов руководителей этих органов; 11) постоянно поддерживать связи с избирателями, изучать общественное мнение, потребности и запросы населения, а в случае необходимости уведомлять о них Верховную Раду Украины и ее органы, вносить предложения и принимать в пределах своих полномочий меры по их учету в работе органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций; 12) информировать избирателей о своей депутатской деятельности через средства массовой информации, на собраниях избирателей периодически, но не реже двух раз в год; 13) рассматривать обращение избирателей в соответствии с требованиями и в порядке, установленном Законом Украины «Об обращениях граждан»;

14) проводить личный прием граждан в дни, определенные Верховной Радой Украины для работы с избирателями; 15) осуществлять непосредственно или с привлечением своих помощников-консультантов, представителей общественности контроль за рассмотрением в органах государственной власти и органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях предложений, заявлений и жалоб граждан, поступивших на его имя; 16) использовать депутатские бланки лишь для официальных запросов, обращений и писем, которые подписываются им собственноручно.

Кроме того, народный депутат рассматривает все полученные им предложения, заявления и жалобы избирателей, обобщает их, при необходимости вносит соответствующие предложения в Верховную Раду Украины и ее органы, а также в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Гарантии депутатской деятельности

Никто не вправе ограничивать полномочия народного депутата, кроме случаев, предусмотренных Конституцией Украины, настоящим и другими законами Украины. Полномочия народного депутата и его конституционные права и свободы не могут быть ограничены в условиях военного либо чрезвычайного положения в Украине или в отдельных ее местностях. Государство гарантирует народному депутату необходимые условия для эффективного осуществления им депутатских полномочий. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица, руководители предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности и их подчинения, обеспечивают условия для осуществления народным депутатом своих полномочий в пределах и в порядке, определенных Конституцией Украины, настоящим и другими законами Украины, а общественные организации и политические партии могут содействовать ему в этом.

Неприкосновенность (иммунитет) членов парламента

Иммунитет (лат. *immunitas* – освобождение от чего-нибудь) депутата – это запрет привлечения депутата к судебной, административной ответственности без согласия соответствующего представительского органа.

Неприкосновенность (парламентский иммунитет), закрепленная в ст. 80 Конституции Украины, – один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым – парламента, их самостоятельности и независимости.

Закрепление неприкосновенности в Конституции Украины является определенным исключением из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом, что обусловлено необходимостью конституционной защиты специального статуса парламентария как члена федерального представительного и законодательного органа. Нарушение положений закона, регулирующего вопросы неприкосновенности народного депутата, влечет ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

Народному депутату гарантируется депутатская неприкосновенность на весь срок осуществления депутатских полномочий. Народный депутат не может быть без согласия Верховной Рады Украины привлечен к уголовной ответственности, задержан или арестован. Обыск, задержание народного депутата либо досмотр личных вещей и багажа, транспорта, жилого или служебного помещения народного депутата, а также нарушение тайны переписки, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции и применение иных мер, в соответствии с законом ограничивающих права и

свободы народного депутата, допускаются лишь в случае, когда Верховной Радой Украины дано согласие на привлечение его к уголовной ответственности, если другими способами получить информацию невозможно.

Особый порядок привлечения депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, составляет одну из существенных черт парламентского иммунитета.

По своей природе парламентский иммунитет предполагает наиболее полную защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности (реализации депутатских полномочий, выполнении депутатских обязанностей). Его нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата. Если же в связи с такими действиями депутатом были допущены нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, возбуждение уголовного дела, проведение дознания и предварительного следствия, досудебное производство по административным правонарушениям могут иметь место только в случае лишения его неприкосновенности. Без лишения депутата неприкосновенности для него не может наступить ответственность за действия (или бездействие), связанные с выполнением депутатских обязанностей.

Из Конституции Украины следует, что неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию, что означало бы, с одной стороны, неправомерное

изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, а с другой – нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью.

Представление о даче согласия на привлечение к уголовной ответственности, задержание или арест народного депутата инициируется соответственно органами досудебного следствия и судебными органами. При этом по каждому виду меры пресечения подается отдельное представление. Представление должно быть поддержано и внесено в Верховную Раду Генеральным прокурором Украины. Представление о даче согласия на привлечение к уголовной ответственности, задержание или арест народного депутата должно быть мотивированным и достаточным, содержать конкретные факты и доказательства, подтверждающие факт совершения указанным в представлении лицом общественно опасного деяния, определенного Уголовным кодексом Украины. В представлении о задержании или аресте должно быть четкое обоснование необходимости задержания или ареста.

Решение о предоставлении согласия на привлечение к уголовной ответственности, задержание или арест Верховная Рада принимает открытым поименным голосованием большинством голосов народных депутатов от ее конституционного состава, которое оформляется постановлением Верховной Рады. Решение Верховной Рады о предоставлении согласия на привлечение к уголовной ответственности, задержание или арест не пересматривается, кроме случая выявления обстоятельств, которые не были известны Верховной Раде во время рассмотрения соответствующего представления.

Парламентский индемнитет (лат. *indemnitas* – защита от вреда, обеспечение сбережений) включает в себя, во-первых, освобождение депутата от ответственности за свою деятельность в парламенте и его органах (выступления, результаты голосования и т.д.), во-вторых, материальное вознаграждение за выполнение своих обязанностей.

Первое значение «индемнитета» – это освобождение от ответственности членов парламента за высказывания и действия, связанные с осуществлением их деятельности, успешного осуществления народными избранниками их деятельности. Так, в соответствии с частью 2 статьи 80 Конституции Украины, народные депутаты Украины не несут юридической ответственности за результаты голосования или высказывания в парламенте и его органах, за исключением ответственности за оскорбление или клевету.

Вознаграждение народного депутата включает как заработную плату, так и ряд других материальных благ, оно исходит из того, что для осуществления депутатской деятельности парламентарии нуждаются в поездках к избирателям, привлечении опытных помощников и т. д. Необходимы также медицинское обслуживание, страхование жизни и другие гарантии. Так, народному депутату устанавливается Верховной Радой Украины ежемесячный должностной оклад. Надбавки к установленному Верховной Радой Украины должностному окладу народному депутату осуществляются в размере, установленном для членов Кабинета Министров Украины. Народный депутат в вопросах материального и социально-бытового обеспечения приравнивается к членам Кабинета Министров Украины. Народному депутату, имеющему ученую степень или почетное звание, осуществляется доплата. Народный депутат получает ежемесячно заработную плату со дня начала депутатских полномочий, а средства для возмещения расходов на осуществление депутатских полномочий – со дня избрания. Народный депутат бесплатно обеспечивается медицинским обслуживанием и путевками для санаторно-курортного лечения. Народному депутату на срок исполнения депутатских полномочий выдается дипломатический паспорт. Народный депутат, выезжающий в командировку за пределы Украины по согласованию с Председателем Верховной Рады Украины, его заместителями, по возвращении представляет Председателю Верховной Рады Украины в течение недели отчет о командировке с

выводами о полученной информации, проведенной работе и ее пользе для Украины.

Народный депутат может иметь **до тридцати одного** помощника-консультанта, правовой статус и условия деятельности которых определяются настоящим и другими законами и принятым в соответствии с ними Положением о помощнике-консультанте народного депутата, которое утверждается Верховной Радой Украины. Помощником-консультантом народного депутата может быть лишь гражданин Украины, имеющий среднее специальное либо высшее образование и свободно владеющий государственным языком. Помощники-консультанты народного депутата работают по срочному трудовому договору на постоянной основе либо по совместительству или на общественных началах. На четырех помощников-консультантов народного депутата распространяется действие Закона Украины «О государственной службе», им присваивается не выше чем седьмой ранг государственного служащего четвертой категории, они прикрепляются для кадрового и финансового обслуживания к Аппарату Верховной Рады Украины или к исполнительным аппаратам органов местного самоуправления.

Народный депутат, независимо от места постоянного жительства, по его желанию имеет право на получение единовременной денежной компенсации расходов для создания надлежащих жилищных условий (денежная компенсация), или на срок его полномочий служебного жилого помещения, или жилого помещения для проживания в соответствии с абзацем шестым части первой статьи 46 Жилищного кодекса Украинской ССР. Денежная компенсация народному депутату выплачивается единовременно в размере стоимости жилья для него и членов его семьи, проживающих вместе с ним на день его избрания народным депутатом, в соответствии с нормами жилой площади, определенными законодательством, исходя из средней цены одного квадратного метра жилья в городе Киеве на

соответствующий период в порядке, определенном Положением, утвержденным Председателем Верховной Рады Украины.

Народный депутат на срок исполнения своих полномочий освобождается от призыва на военную или альтернативную (невоенную) службу, а также от призыва на учебные (или проверочные) и специальные сборы.

Жизнь и здоровье народного депутата подлежат обязательному государственному страхованию за счет бюджетных назначений на обеспечение деятельности Верховной Рады Украины на сумму десятилетнего денежного содержания народного депутата. Народные депутаты считаются застрахованными на случай гибели (смерти) или потери трудоспособности в период срока полномочий, а также после прекращения полномочий на случай насильственной смерти, увечья либо другого повреждения здоровья, причиненного в отношении народных депутатов в связи с их предыдущей депутатской деятельностью.

Для работы с избирателями народному депутату Верховной Радой Украины устанавливаются ежемесячно соответствующие дни в определенном порядке.

Народный депутат на срок исполнения депутатских полномочий обеспечивается отдельным технически оборудованным служебным кабинетом в помещениях Верховной Рады Украины с размещением в нем постоянного рабочего места его помощника-консультанта. Служебный кабинет народного депутата должен быть оборудован персональным компьютером с подключением его к информационным сетям и предоставлением адреса электронной почты.

Народному депутату до предоставления денежной компенсации, или служебного жилого помещения, или жилого помещения для постоянного проживания предоставляется номер в гостинице для проживания его и членов его семьи, который оплачивается за счет бюджетных назначений на обеспечение деятельности Верховной Рады Украины.

Контрольные вопросы к главе:

- Дайте определение законодательной власти, проанализируйте ее функции и полномочия.
- Парламент и парламентаризм: дайте определение понятий, раскройте соотношение между ними.
- Рассмотрите классификацию парламентов по разным критериям.
- Определите понятие Верховной Рады Украины и назовите юридические свойства украинского парламента.
- Проанализируйте правовые акты, которые регламентируют деятельность Верховной Рады Украины.
- Дайте характеристику выборам народных депутатов Украины.
- Раскройте структуру Верховной Рады Украины. Назовите органы украинского парламента, охарактеризуйте их полномочия.
- Охарактеризуйте правовой статус Председателя Верховной Рады Украины.
- Назовите функции и раскройте полномочия Верховной Рады Украины.
- Проанализируйте конституционные основания и порядок досрочного прекращения полномочий парламента, предусмотренный Конституцией Украины.
- Проанализируйте механизм сдерживаний и противовесов во взаимоотношениях Верховной Рады Украины с главой государства, органами исполнительной и судебной власти. Какие полномочия парламента позволяют ему взаимодействовать с Президентом Украины, Кабинетом Министров Украины, судебной системой?
- С какой целью создаются депутатские группы и фракции? Раскройте их правовой статус, функции, порядок деятельности.

- Проанализируйте конституционный статус комитетов Верховной Рады Украины. Рассмотрите порядок их формирования и работы, полномочий.

- Что такое парламентские процедуры? Охарактеризуйте особенности сессий Верховной Рады Украины.

- Дайте определение законодательного процесса, раскройте его стадии.

- Что такое законодательная инициатива? Назовите ее субъектов.

- Какие правовые акты принимает Верховная Рада Украины? Проанализируйте их юридическую природу.

- Проанализируйте конституционно-правовой статус народного депутата Украины, гарантии депутатской деятельности.

- Проанализируйте особенности конституционно-правового статуса Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека.

- Дайте характеристику конституционно-правового статуса Счетной палаты.

Глава 7. Конституционно-правовой статус Президента Украины

1. Президент Украины – глава украинского государства.
2. Порядок избрания Президента Украины.
3. Функции и полномочия Президента Украины.
4. Основания и порядок досрочного прекращения полномочий Президента Украины.
5. Правовой статус Администрации Президента Украины.
6. Конституционно-правовой статус Совета национальной безопасности и обороны Украины.

§1. Президент Украины – глава украинского государства

Президент – это избираемый всеми гражданами Украины единоличный глава государства. Слово «президент» в переводе с латинского (præsident) означает «сидящий впереди». В современном значении общепринято под президентом понимать единоличного главу государства, получающего свои полномочия путем выборов. Впервые институт президентства был учрежден в 1787 году в США. Ныне около 130 стран учредили институт президентства. В бывшем СССР – в 1990 году. Первым и единственным Президентом СССР был избран М. С. Горбачев. В декабре 1991 года СССР прекратил свое существование. Вслед за его распадом институт президентства устанавливается в ряде республик Союза ССР. В Украине институт президентской власти учрежден сравнительно недавно. Так, 5 июля 1991 года Верховная Рада УССР приняла ряд законов: «Об учреждении поста Президента Украинской ССР», «О Президенте Украинской ССР», «О выборах Президента Украинской ССР». Кроме того, Конституция Украинской ССР 1978 году была дополнена главой 12 прим «Президент Украинской ССР». Таким образом, Верховная Рада Украины учредила пост

Президента Украинской ССР. 1 декабря 1991 года был избран первый Президент Украинской ССР Л. М. Кравчук.

Конституционно-правовой статус Президента Украины устанавливается нормами Конституции Украины, которые определяют место и роль Президента Украины в системе органов государственной власти и его взаимоотношения с другими органами государственной власти; закрепляют порядок замещения поста Президента Украины; предусматривают конституционно-правовую ответственность за государственную измену и другие преступления; определяют функции и полномочия Президента Украины. История независимого украинского государства связана с эволюцией конституционно-правового статуса Президента Украины.

В соответствии с Конституцией Украинской ССР 1978 года в редакции 1991 года и Законом УССР «О Президенте Украинской ССР» от 5 июля 1991 года статус Президента УССР был определен как высшее должностное лицо в государстве и глава исполнительной власти. 8 июня 1995 года был подписан Конституционный договор между Верховной Радой Украины и Президентом Украины «Об основных принципах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины». Этим договором Президент Украины определялся как глава государства и глава исполнительной власти. С принятием Конституции Украины 28 июня 1996 года статус Президента Украины изменился. Президент Украины является главой государства и выступает от его имени.

В соответствии со статьей 99 Конституции Азербайджанской Республики, в Азербайджанской Республике исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики.

Президент Туркменистана является главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом Туркменистана, выступает гарантом государственной независимости и статуса нейтралитета Туркменистана, его территориальной целостности, соблюдения Конституции

и выполнения международных обязательств (статья 50 Конституции Туркменистана).

Конституция США 1787 года определяет Президента США как лицо, которое осуществляет федеральную исполнительную власть.

В статье 87 Конституции Италии закреплено, что Президент Италии является главой государства.

Президент Украины занимает отдельное и особое место в системе органов государственной власти. Конституция Украины не относит Президента Украины к законодательной, исполнительной или судебной ветвям власти. Действительно, Президент Украины де-юре не входит ни в одну из ветвей государственной власти. При этом Президент Украины, будучи главой государства, играет ключевую роль в механизме осуществления государственной власти в Украине. Президент Украины является единоличным органом государственной власти, который имеет значительные полномочия в различных сферах. В соответствии с частью 2 статьи 102 Конституции Украины, Президент Украины является гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина.

Высокий статус главы государства подчеркивается тем обстоятельством, что Президент Украины избирается на всенародных выборах, получает свой представительский мандат непосредственно от украинского народа.

Президент Украины пользуется правом неприкосновенности на время исполнения полномочий. Звание Президента Украины охраняется законом и сохраняется за ним пожизненно, если только Президент Украины не был смещен с поста в порядке импичмента. За посягательство на честь и достоинство Президента Украины виновные лица привлекаются к ответственности на основании закона.

§2. Порядок избрания Президента Украины

В соответствии со статьей 103 Конституции Украины, Президент Украины избирается гражданами Украины на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет. Президентом Украины может быть избран гражданин Украины, достигший тридцати пяти лет, имеющий право голоса, проживающий в Украине в течение десяти последних перед днем выборов лет и владеющий государственным языком. Одно и то же лицо не может быть Президентом Украины более двух сроков подряд.

Президент избирается на определенный в Конституции срок: три года (Латвия), четыре года (США), пять лет (Бразилия), шесть лет (Россия).

Президентом Туркменистана может быть избран гражданин Туркменистана, родившийся в Туркменистане, не моложе сорока лет и не старше семидесяти лет, владеющий государственным языком, в течение предшествующих пятнадцати лет постоянно проживающий в Туркменистане и работающий в государственных органах, общественных объединениях, на предприятиях, в учреждениях, организациях. Президент Туркменистана избирается непосредственно народом Туркменистана сроком на пять лет и вступает в должность с момента принесения им присяги (статьи 51, 52 Конституции Туркменистана).

В соответствии со статьями 100 и 101 Конституции Азербайджанской Республики Президентом Азербайджанской Республики может быть избран гражданин Азербайджанской Республики не моложе 35 лет, постоянно проживающий на территории Азербайджанской Республики свыше 10 лет, обладающий избирательным правом, в том числе не судимый за тяжкое преступление, не имеющий обязательств перед другими государствами, имеющий высшее образование, не имеющий двойного гражданства. Президент Азербайджанской Республики избирается на 5-летний срок путем всеобщих, прямых и равных выборов при свободном, личном и тайном голосовании.

Порядок избрания Президента Украины определяется Конституцией Украины (ст. 103) и Законом Украины «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 года № 474-XIV в редакции Закона от 2 декабря 2010 года³⁵.

Президент Украины избирается непосредственно избирателями. Такой способ избрания главы государства обычно используется в государствах с президентскими и квазипрезидентскими формами правления, где реализуется модель «жесткого» разделения власти. Это связано с тем, что подобная модель предусматривает необходимость формирования исполнительной ветви власти непарламентским путем (в президентских республиках исполнительная власть осуществляется непосредственно главой государства, а в квазипрезидентских – правительством и другими органами исполнительной власти, которые формируются главой государства) с тем, чтобы обеспечить ее относительную автономность относительно законодательной ветви власти.

Согласно Конституции Украины выборы Президента Украины осуществляются на основе общих принципов избирательного права Украины – свободных выборов, общего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования.

Конституция Украины устанавливает дополнительные, сравнительно с выборами народных депутатов или местными выборами, ограничения относительно пассивного избирательного права граждан на выборах Президента Украины: во-первых, повышается возрастной ценз для пассивного избирательного права (с 18 на местных выборах и 21 года на выборах народных депутатов Украины до 35 лет на выборах Президента Украины). Это обусловлено тем, что деятельность главы государства требует значительного жизненного и политического опыта, надлежащего образовательного уровня, способности к решению сложных политических, правовых, экономических и социальных проблем, а это, в свою очередь,

³⁵ Закон Украины «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 г. № 474-XIV в ред. Закона от 18 марта 2004 г. № 1630-IV [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

достигается с соответствующим возрастом; во-вторых, на выборах Президента Украины для пассивного избирательного права устанавливается ценз оседлости – десять последних перед днем выборов лет проживания в Украине. Это ограничение обусловлено тем, что глава государства должен быть достаточно хорошо осведомлен о разных аспектах общественной жизни страны, его должны хорошо знать избиратели; в-третьих, для пассивного избирательного права устанавливается языковой ценз; в-четвертых, устанавливается запрет одному и тому же лицу избираться Президентом Украины более чем два срока подряд. Избрание на третий или четвертый срок также возможно, но только после соответствующего перерыва.

Порядок и сроки назначения выборов Президента Украины. Выборы Президента Украины могут быть очередными, внеочередными и повторными; назначаются они Верховной Радой Украины.

При этом **очередные выборы Президента Украины** проводятся с окончанием конституционного срока полномочий Президента Украины. Дата их проведения четко определена в Конституции Украины – последнее воскресенье марта пятого года полномочий Президента Украины, а назначаются они Верховной Радой Украины не позднее как за 90 дней до дня выборов.

Внеочередные выборы Президента Украины происходят в последнее воскресенье 90-дневного срока со дня: 1) провозглашения Президентом Украины личного заявления о своей отставке на заседании Верховной Рады Украины; 2) опубликования решения Верховной Рады Украины о подтверждении невозможности выполнения Президентом Украины своих полномочий по состоянию здоровья; 3) опубликования решения Верховной Рады Украины об устранении Президента Украины с поста в порядке импичмента; 4) принятие постановления Верховной Рады Украины о назначении внеочередных выборов в случае смерти Президента Украины.

Повторные выборы Президента Украины проводятся в случаях: 1) если в избирательном бюллетене для голосования было включено не

больше двух кандидатов на пост Президента Украины и ни один из них не был избран; 2) если все кандидаты на пост Президента Украины, включенные в избирательный бюллетень, ко дню выборов или ко дню повторного голосования сняли свои кандидатуры.

Повторные выборы Президента Украины происходят в последнее воскресенье 90-дневного срока от дня принятия постановления Верховной Рады Украины об их назначении.

Избирательный процесс по выборам Президента Украины включает в себя следующие этапы: 1) образование территориальных избирательных округов; 2) образование избирательных участков; 3) образование окружных и участковых избирательных комиссий; 4) формирование списков избирателей, их проверка и уточнение; 5) выдвижение и регистрация кандидатов; 6) проведение предвыборной агитации; 7) голосование в день выборов Президента Украины; 8) подсчет голосов избирателей и установление итогов голосования и результатов выборов Президента Украины. В случае необходимости избирательный процесс может включать также следующие этапы: 1) повторное голосование; 2) подсчет голосов избирателей и установление итогов повторного голосования и результатов выборов Президента Украины.

Выборы Президента Украины проводятся по единому общегосударственному одномандатному избирательному округу, который включает в себя всю территорию Украины. Для проведения выборов территория Украины разделяется на 225 территориальных избирательных округов. Количество таких округов в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе устанавливается Центральной избирательной комиссией с учетом их административно-территориального устройства и количества избирателей на основании данных центрального органа исполнительной власти по вопросам статистики. Территориальный избирательный округ включает в себя один или несколько районов, городов, районов в городах.

Для проведения голосования и подсчета голосов по выборам Президента Украины территория сел, поселков, городов, районов в городах, входящих в состав территориального избирательного округа, делится на избирательные участки. Избирательные участки делятся на обычные, специальные и зарубежные.

Обычные избирательные участки образуются для организации голосования избирателей по месту их проживания. **Специальные** избирательные участки образуются в стационарных лечебных заведениях, на судах, находящихся в день выборов в плавании под Государственным Флагом Украины, на полярных станциях Украины, в учреждениях исполнения наказаний и следственных изоляторах и других местах временного пребывания избирателей с ограниченными возможностями передвижения. Как исключение, специальные избирательные участки могут образовываться Центральной избирательной комиссией по представлению соответствующей окружной избирательной комиссии на территории военных частей (формирований), дислоцированных на значительном расстоянии от населенных пунктов. **Зарубежные** избирательные участки образуются при дипломатических и других официальных представительствах и консульских учреждениях Украины за границей, в воинских частях (формированиях), дислоцированных за пределами Украины.

Выборы Президента Украины организуют и проводят:
1) Центральная избирательная комиссия; 2) окружные избирательные комиссии; 3) участковые избирательные комиссии. Полномочия и порядок формирования этих комиссий определяется избирательным законом.

Для подготовки и проведения голосования после образования избирательных участков органы ведения Государственного реестра избирателей для каждого обычного избирательного участка, образованного на территории, на которую распространяются полномочия органа ведения Государственного реестра избирателей, на основе сведений Государственного реестра избирателей составляют предварительный список

избирателей.

Право выдвижения кандидата на пост Президента Украины принадлежит гражданам Украины, которые имеют право голоса. Это право реализуется ими через политические партии и их избирательные блоки, а также самовыдвижением в порядке, определенном избирательным законом. Партия (блок) может выдвинуть только одного кандидата на пост Президента Украины.

Регистрация кандидата на пост Президента Украины осуществляется Центральной избирательной комиссией при условии получения таких документов: 1) анкеты кандидата на пост Президента Украины по форме, установленной ЦИК (заполняется кандидатом лично); 2) автобиографии лица, выдвинутого кандидатом, объемом до двух тысяч печатных знаков, которая обязательно должна содержать: фамилию, имя, отчество, число, месяц, год и место рождения, сведения о гражданстве, образовании, трудовой деятельности, должности (занятии), месте работы, общественной работе (в том числе на выборных должностях), партийности, составе семьи, адресе места жительства с указанием времени проживания в Украине, сведения о судимости, не погашенной и не снятой в установленном законом порядке; 3) предвыборной программы кандидата, изложенной на государственном языке, объемом до двенадцати тысяч печатных знаков; 4) документа о внесении денежного залога в соответствии со статьей Закона Украины «О выборах Президента Украины»; 5) копии декларации об имущественном состоянии и доходах (налоговой декларации) в соответствии со статьей 50 Закона Украины «О выборах Президента Украины»; 6) фотографий кандидата по размерам и в количестве, установленным ЦИК. Подача документов в ЦИК для регистрации кандидатов заканчивается за шестьдесят восемь дней до дня выборов.

Кандидат на пост Президента Украины вправе создавать свой избирательный фонд, иметь накопительный счет, на который поступают средства для финансирования избирательной кампании кандидата на пост

Президента Украины, а также текущие счета, с которых осуществляется финансирование расходов на избирательную кампанию. На избирательные текущие счета средства поступают исключительно с накопительного счета избирательного фонда кандидата на пост Президента Украины. Кандидат на пост Президента Украины открывает один накопительный счет избирательного фонда в учреждении банка Украины в городе Киеве и не более одного текущего счета в учреждении банка в пределах территориального избирательного округа.

Избирательный фонд кандидата на пост Президента Украины формируется за счет его собственных средств, средств партии (партий, входящих в избирательный блок), которые выдвинули кандидата, а также добровольных взносов физических лиц. Добровольный взнос физического лица в избирательный фонд одного кандидата на пост Президента Украины не может превышать четырехсот минимальных размеров заработной платы. Не подлежат ограничениям по сумме и количеству перечислений собственные средства кандидата на пост Президента Украины, а также собственные средства партии (партий, входящих в избирательный блок), выдвинувшей кандидата, которые перечисляются на накопительный счет.

Запрещается делать добровольные взносы в избирательный фонд: 1) иностранцам и лицам без гражданства; 2) анонимным жертвователям (без указания в платежном документе сведений, предусмотренных в избирательном законе).

Денежный залог вносится партией (партиями, входящими в блок), которая выдвинула кандидата на пост Президента Украины, или кандидатом на пост Президента Украины в безналичном порядке на специальный счет Центральной избирательной комиссии в **размере двух миллионов пятисот тысяч гривен.**

Денежный залог возвращается партии (партиям, которые входят в блок), которая выдвинула кандидата на пост Президента Украины, кандидату на пост Президента Украины, который включен в избирательный

бюллетень для повторного голосования. Если кандидата на пост Президента Украины не включено в избирательный бюллетень для повторного голосования, денежный залог не возвращается и перечисляется в Государственный бюджет Украины.

Кандидат на пост Президента Украины может начинать проведение предвыборной агитации на следующий день после его регистрации Центральной избирательной комиссией. Предвыборная агитация заканчивается в 24 часа последней пятницы перед днем выборов. Агитация перед повторным голосованием начинается со дня, следующего после назначения повторного голосования, и заканчивается в 24 часа последней пятницы перед днем повторного голосования. Предвыборная агитация в период избирательного процесса вне сроков запрещается.

Предвыборная агитация может осуществляться в любой форме и любыми средствами, не противоречащими Конституции Украины и законам Украины. Граждане Украины имеют право свободно и всесторонне обсуждать предвыборные программы кандидатов на пост Президента Украины, политические, деловые и личные качества кандидатов, вести агитацию за или против кандидатов. К предвыборной агитации не относятся официальные сообщения в период избирательного процесса (без комментариев, которые могут иметь агитационный характер, а также видео-, аудиозаписи, киносъемки, фотоиллюстрации) о действиях кандидатов на пост Президента Украины, связанные с исполнением ими должностных (служебных) полномочий, предусмотренных Конституцией Украины или законами Украины.

Предвыборная агитация осуществляется за счет средств Государственного бюджета Украины, выделяемых на подготовку и проведение выборов и средств избирательных фондов кандидатов на пост Президента Украины.

Предвыборная агитация за счет средств Государственного бюджета Украины, выделяемых на подготовку и проведение выборов,

осуществляется с соблюдением принципа равных условий предоставления кандидатам на пост Президента Украины одинаковых печатных площадей в печатных средствах массовой информации и эфирного времени на радио и телевидении.

Участие в предвыборной агитации запрещается: 1) лицам, которые не являются гражданами Украины; 2) органам исполнительной власти и органам местного самоуправления, их должностным и служебным лицам; 3) членам избирательных комиссий во время выполнения обязанностей членов избирательных комиссий.

Голосование проводится в день выборов и в день повторного голосования с 8 до 20 часов. На заграничных избирательных участках голосование проводится по местному времени страны, где созданы эти участки.

Результаты выборов Президента Украины устанавливает ЦИК на основании протоколов территориальных избирательных комиссий об итогах голосования в пределах соответствующих территориальных избирательных округов на основании протоколов территориальных избирательных комиссий не позднее как на десятый день от дня выборов.

Избранным в день выборов Президентом Украины считается кандидат, который получил на выборах больше половины голосов избирателей, которые участвовали в голосовании.

Если в избирательном бюллетене для голосования в день выборов были включены не больше двух кандидатов на пост Президента Украины и по результатам голосования в день выборов Президента Украины ни одного кандидата не было избрано, ЦИК принимает решение об обращении к Верховной Раде Украины с представлением о назначении повторных выборов Президента Украины.

Если в избирательный бюллетень для голосования в день выборов были включены больше двух кандидатов на пост Президента Украины и по результатам голосования в день выборов Президента Украины ни одного

кандидата не было избрано, Центральная избирательная комиссия принимает решение о проведении повторного голосования, которое назначается на третье воскресенье после дня выборов.

Избранным Президентом Украины считается кандидат, который получил на выборах больше половины голосов избирателей, которые участвовали в голосовании.

Новоизбранный Президент Украины вступает на пост не позднее чем через тридцать дней после официального объявления результатов выборов, с момента принесения присяги народу на торжественном заседании Верховной Рады Украины. Процедура вступления президента в должность получила название **инаугурация**. Приведение Президента Украины к присяге осуществляет Председатель Конституционного Суда Украины. Президент Украины получает официальные символы главы государства: Штандарт Президента Украины, Знак Президента Украины, Гербовую печать Президента Украины и Булаву Президента Украины.

§3. Функции и полномочия Президента Украины

Ядро конституционно-правового статуса Президента Украины представляют нормы Конституции Украины, которые определяют функции и полномочия главы государства. **Функции Президента Украины** – основные направления деятельности (важнейшие обязанности) главы государства, обусловленные его местом и ролью в системе органов государственной власти. **Компетенция Президента Украины** – совокупность определенных Конституцией и законами Украины предметов ведения и полномочий, которыми Президент Украины наделяется с целью обеспечения реализации его функций как главы государства. **Полномочия Президента Украины** – конкретные права и обязанности главы государства из решения вопросов, отнесенных к его ведению³⁶.

³⁶ Кравченко В. В. Конституционное право Украины : учеб. пособие. – 3-е изд. / В. В. Кравченко. – К. : Атика, 2004. – С. 202.

Функции и полномочия, которые принадлежат согласно Конституции Украины исключительно Президенту Украины, составляют прерогативу главы государства. Основные функции Президента Украины как главы государства определены в статье 102 Конституции Украины. Так, Президент Украины является гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина.

Как гарант государственного суверенитета, территориальной целостности Украины Президент Украины наделяется особыми полномочиями. Он обеспечивает государственную независимость, национальную безопасность и преемство государства; возглавляет Совет национальной безопасности и обороны Украины; принимает решение об общей или частичной мобилизации и введении военного положения в Украине или в отдельных ее местностях в случае угрозы нападения, опасности государственной независимости Украины и тому подобное.

Осуществляя функцию гаранта соблюдения Конституции Украины, Президент Украины наделен правом законодательной инициативы, что позволяет ему затрагивать вопрос относительно реализации конституционных положений, приведения действующего законодательства в соответствие с Конституцией Украины. Президент Украины пользуется исключительным правом вносить в Верховную Раду законопроект о внесении изменений к разделам I, III, XIII Конституции Украины и назначать всеукраинский референдум для утверждения этих изменений. Обеспечивая соблюдение Конституции Украины, Президент Украины может накладывать вето на законы, принятые Верховной Радой Украины, направляет в Конституционный Суд Украины обращение относительно установления конституционности законов и других актов Верховной Рады Украины, отменяет акты Кабинета Министров Украины и акты Совета министров Автономной Республики Крым.

Выступая в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина, Президент Украины реализует свою конституционную функцию осуществлением своего права законодательной инициативы; издает указы, которые предусматривают защиту прав и свобод человека и гражданина, отдельных категорий населения; принимает в случае необходимости решение о введении в Украине или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения; объявляет в случае необходимости отдельные местности Украины зонами чрезвычайной экологической ситуации и тому подобное.

Полномочия Президента Украины для удобства анализа можно систематизировать за такими группами. **Представительские полномочия** – полномочия представительства государства во внутренних и внешнеполитических отношениях. Вне страны Президент Украины: представляет государство в международных отношениях, осуществляет руководство внешнеполитической деятельностью государства, ведет переговоры и заключает международные договоры Украины; принимает решение о признании иностранных государств; назначает и освобождает глав дипломатических представительств Украины в других государствах и при международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей иностранных государств; подписывает Законы Украины о ратификации международных договоров Украины.

Как представитель государства во внутриполитических отношениях Президент Украины: обеспечивает государственную независимость, национальную безопасность и правопреемство государства; обращается с посланиями к народу и с ежегодными и внеочередными посланиями в Верховную Раду Украины о внутреннем и внешнем положении Украины; назначает Представителя Президента Украины в Автономной Республике Крым.

Полномочия Президента в сфере законодательной власти. Президент Украины и Верховная Рада Украины осуществляют разные конституционные функции. Компетенция Президента Украины не

конкурирует с компетенцией парламента. В Конституции Украины, руководствуясь принципом разделения власти, четко разделены сферы их полномочий. Президент Украины согласно Конституции Украины является субъектом законодательного процесса и осуществляет соответствующие полномочия в сфере законодательной власти, а именно: пользуется правом законодательной инициативы в Верховной Раде Украины; подписывает и официально обнародует законы, принятые Верховной Радой Украины; накладывает вето относительно принятых Верховной Радой Украины законов с дальнейшим возвращением их на повторное рассмотрение Верховной Рады Украины; в течение трех лет после вступления в силу Конституции Украины (то есть до 28 июня в 1999 года) имел право издавать одобренные Кабинетом Министров Украины и скрепленные подписью Премьер-министра Украины указы по экономическим вопросам, не урегулированным законами, с одновременным представлением соответствующего законопроекта в Верховную Раду Украины; назначает всеукраинский референдум относительно изменений Конституции Украины в соответствии со статьей 156 Конституции, провозглашает всеукраинский референдум по народной инициативе; назначает внеочередные выборы в Верховную Раду Украины в сроки, установленные этой Конституцией; прекращает полномочия Верховной Рады Украины, если в течение тридцати дней одной очередной сессии пленарные заседания не могут начаться.

Полномочия Президента Украины в сфере исполнительной власти.

Президент Украины непосредственно не входит в исполнительную ветвь государственной власти, но в то же время наделяется Конституцией Украины достаточно широкими полномочиями в сфере формирования и контроля за деятельностью органов исполнительной власти, которые характеризуют его «особенные связи» с исполнительной властью, некое «верховное» положение Президента Украины относительно органов исполнительной власти. Так, Президент Украины: назначает с согласия Верховной Рады Украины Премьер-министра Украины; прекращает полномочия Премьер-министра

Украины и принимает решение о его отставке; назначает по представлению Премьер-министра Украины членов Кабинета Министров Украины, руководителей других центральных органов исполнительной власти, а также председателей местных государственных администраций и прекращает их полномочия на этих должностях; создает, реорганизовывает и ликвидирует по представлению Премьер-министра Украины министерства и другие центральные органы исполнительной власти, действуя в пределах средств, предусмотренных на содержание органов исполнительной власти; отменяет акты Кабинета Министров Украины и акты Совета министров Автономной Республики Крым.

Полномочия Президента Украины в сфере судебной власти. В соответствии с принципом разделения власти и независимости судов Президент Украины не может вмешиваться в деятельность судебных органов, однако он активно взаимодействует с этими органами, осуществляя при этом определенные учредительные функции. Это находит свое проявление в его полномочиях, связанных с формированием органов судебной власти, в частности Президент Украины: назначает треть состава Конституционного Суда Украины; образовывает суды в определенном законом порядке; осуществляет первое назначение на должность профессионального судьи сроком на пять лет. Кроме учредительных полномочий в сфере судебной власти, Президент Украины выполняет отдельные квазисудебные функции, например осуществляет помилование.

Полномочия Президента Украины в сфере национальной безопасности, обороны и военной политики. Основным субъектом обеспечения безопасности является государство, которое осуществляет соответствующие функции через деятельность органов государственной власти. Как глава государства Президент Украины осуществляет в этой сфере следующие полномочия: является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил Украины; назначает на должности и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных Сил Украины, других

военных формирований; осуществляет руководство в сферах национальной безопасности и обороны государства; возглавляет Совет национальной безопасности и обороны Украины, который согласно статье 107 Конституции Украины является координационным органом по вопросам национальной безопасности и обороны при Президенте Украины; вносит в Верховную Раду Украины представление об объявлении состояния войны и принимает решение об использовании Вооруженных Сил Украины в случае вооруженной агрессии против Украины; принимает в соответствии с законом решение об общей или частичной мобилизации и введении военного положения в Украине или в отдельных ее местностях в случае угрозы нападения, опасности государственной независимости Украины; принимает в случае необходимости решение о введении в Украине или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения, а также объявляет в случае необходимости отдельные местности Украины зонами чрезвычайной экологической ситуации – с дальнейшим утверждением этих решений Верховной Радой Украины.

Полномочия Президента Украины в сфере формирования органов и назначения должностных лиц. Президент Украины участвует в формировании государственных органов, которые непосредственно не входят в законодательную, исполнительную и судебную власть, в частности: назначает при согласии Верховной Рады Украины на должность Генерального прокурора Украины и освобождает его от должности; назначает половину состава Совета Национального банка Украины; назначает половину состава Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания; назначает на должности и освобождает от должностей при согласии Верховной Рады Украины Председателя Антимонопольного комитета Украины, Председателя Фонда государственного имущества Украины, Председателя Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины.

Другие полномочия Президента Украины. Конституция Украины относит к компетенции Президента Украины некоторые другие полномочия, необходимые для осуществления функций главы государства. Так, Президент Украины: присваивает высшие военные звания, высшие дипломатические ранги и другие высшие специальные звания и классные чины; награждает государственными наградами; устанавливает президентские отличия и награждает ими; решает вопрос гражданства, принимает решение о принятии к гражданству Украины и прекращении гражданства Украины; принимает решение о предоставлении убежища в Украине; создает в пределах средств, предвиденных в Государственном бюджете Украины, для осуществления своих полномочий консультативные, совещательные и другие вспомогательные органы и службы.

Для реализации своих полномочий в соответствии со статьей 106 Конституции Украины Президент Украины издает акты в форме **указов и распоряжений**, которые являются обязательными для исполнения на всей территории Украины. Указы и распоряжения Президента Украины носят подзаконный характер, они издаются на основе Конституции и законов Украины.

Указ – это правовой акт главы государства, который издается по важнейшим вопросам, отнесенным к его компетенции. Указы могут иметь как нормативный, так и ненормативный (правоприменительный) характер. Нормативные указы относятся к неопределенному кругу физических и юридических лиц и имеют долгосрочное действие. Ненормативные указы имеют индивидуальное значение.

В Положении о порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Украины, которое утверждено Указом Президента Украины от 10 сентября 1994 года № 512/94³⁷, определяется, что Указами Президента Украины оформляются: нормативные акты Президента Украины,

³⁷ Положение о порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Украины, которое утверждено Указом Президента Украины от 10 сентября 1994 года № 512/94 [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://iveorg.ru/27_01_99.php

то есть акты, рассчитанные на постоянное или многократное действие; решение Президента Украины относительно назначения и освобождения от должностей руководителей соответствующих государственных органов, учреждений и организаций; отмена актов Кабинета Министров Украины, Совета министров Автономной Республики Крым, решений председателей местных государственных администраций; награждение государственными наградами, присвоение почетных званий Украины; присвоение высших военных званий, высших дипломатических рангов, других высших специальных званий и классных чинов; установление президентских отличий и награждение ими; принятие к гражданству Украины и прекращение гражданства Украины, предоставление убежища; помилование; толкование принятых Президентом Украины актов.

Распоряжение – это ненормативный акт главы государства, который имеет индивидуальный, организационный характер. Распоряжениями Президента Украины оформляются: поручения Кабинету Министров Украины, министерствам, другим центральным органам исполнительной власти; решения по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента Украины; назначение представителей от Украины для участия в работе международных форумов, в переговорах с представителями (делегациями) иностранных государств; назначение уполномоченных Президента Украины для представления интересов Президента Украины в соответствующих государственных органах, учреждениях, организациях и тому подобное; решение о проведении мероприятий при содействии (под патронатом) Президента Украины.

Проекты указов и распоряжений Президента Украины готовят и вносят Кабинет Министров Украины, министерства, другие центральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции, центральные органы общественных организаций Украины, Совет министров Автономной Республики Крым, Глава Администрации Президента Украины, советники Президента Украины, структурные подразделения Администрации

Президента Украины. Указы и распоряжения на подпись Президенту Украины подает Глава Администрации Президента Украины.

Проекты актов Президента Украины требуют **контрассигнации**, то есть они должны быть завизированы (скреплены подписями) соответственно руководителями органов, должностными лицами, которые их готовят и подают. В частности, проекты актов Президента Украины, которые поступают от Кабинета Министров Украины, подаются с визами Премьер-министра Украины, а в случае его отсутствия – соответствующего Вице-премьер-министра Украины, а также руководителей министерств и других центральных органов исполнительной власти. К проекту должен подаваться список должностных лиц, которые его завизировали, подписанный Министром Кабинета Министров Украины или его заместителем.

Проекты актов Президента Украины, которые поступают от министерств и других центральных органов исполнительной власти, подаются с визами их руководителей и руководителей других заинтересованных органов Главе Администрации Президента Украины.

Проекты указов Президента Украины нормативного характера должны регистрироваться в Министерстве юстиции Украины, а связанные с расходованием финансовых, других материальных ресурсов – соответственно с Министерством финансов Украины или Министерством экономики и по вопросам европейской интеграции Украины.

Порядок обнародования актов Президента Украины определяется Указом Президента Украины «О порядке официального обнародования нормативно-правовых актов и набирания ими действия» от 10 июня 1997 года № 0503/97. Акты Президента Украины не позднее как в 15-дневный срок после их принятия подлежат обнародованию государственным языком в официальных печатных изданиях.

Нормативные акты Президента Украины вступают в силу через десять дней со дня их официального обнародования, если другое не предусмотрено

самими актами, но не раньше дня их опубликования в официальном печатном издании.

Ненормативные акты Президента Украины могут не публиковаться. Настоящие акты и акты с ограничительными грифами официально оглашаются путем послания соответствующим государственным органам и органам местного самоуправления и доведения ими к сведению предприятий, учреждений, организаций и лиц, на которых распространяется их действие.

Неопубликованные акты Президента Украины вступают в силу от момента получения их государственными органами или органами местного самоуправления, если не установлен другой срок вступления их в силу.

Решение относительно конституционности актов Президента Украины принимает Конституционный Суд Украины. В случае признания Конституционным Судом Украины акта Президента Украины неконституционным он теряет действие со дня принятия Конституционным Судом Украины соответствующего решения.

§4. Основания и порядок досрочного прекращения полномочий Президента Украины

Свои обязанности Президент Украины исполняет до вступления на пост новоизбранного Президента. Однако Конституция Украины (статья 108) предусматривает возможность досрочного прекращения полномочий Президента Украины в случае: 1) отставки; 2) невозможности исполнять свои полномочия по состоянию здоровья; 3) смещения с поста в порядке импичмента; 4) смерти.

Процедура **отставки** Президента Украины не получила четкой регламентации в действующем законодательстве Украины. Обычно под отставкой понимают оставление государственной должности лицом, которое ее занимает, по собственному желанию или отстранение лица от этой должности по причинам объективного или субъективного характера.

В конституционном праве отставка выступает в качестве важной формы политической ответственности соответствующих органов государственной власти и должностных лиц, однако она может стать результатом как личных причин, так и объективных последствий. Например, отставка Кабинета Министров Украины в результате принятия Верховной Радой Украины резолюции недоверия Кабинету Министров Украины или добровольная отставка министра через его несогласие с политикой правительства. Анализ положений статей 108, 109 Конституции Украины позволяет сделать вывод, что под отставкой Президента Украины следует понимать оставление поста Президента Украины исключительно по собственной инициативе и при обеспечении полной добровольности принятия такого решения.

Отставка Президента Украины вступает в силу с момента провозглашения им лично заявления об отставке на заседании Верховной Рады Украины.

Невозможность выполнения Президентом Украины своих полномочий по состоянию здоровья, согласно статье 110 Конституции Украины, должна быть установлена на заседании Верховной Рады Украины и подтверждена решением, принятым большинством от ее конституционного состава на основании письменного представления Верховного Суда Украины по обращению Верховной Рады Украины и медицинского заключения. Невозможность выполнения Президентом Украины своих полномочий по состоянию здоровья, как представляется, означает такое состояние здоровья Президента Украины, в результате которого он не только не может исполнять свои обязанности на время обсуждения этого вопроса Верховной Радой Украины, но и не сможет их выполнять и в будущем. Это значит, что временное расстройство здоровья не может быть основанием для принятия решения о досрочном прекращении полномочий Президента Украины в результате невозможности выполнения им своих полномочий по состоянию здоровья.

По общему правилу, Президент Украины как глава государства не несет политическую или юридическую ответственность за свои действия. Юридическая ответственность гарантируется институтом неприкосновенности, а политическая – институтом контрассигнатуры. Однако в особых случаях Президент Украины подлежит ответственности, которая предусмотрена статьей 111 Конституции Украины, – он может быть смещен с должности Верховной Радой Украины в порядке импичмента в случае совершения им государственной измены или другого преступления.

Институт импичмента выступает в качестве надежной гарантии против злоупотребления властью и нарушения главой государства конституции и законов государства.

Конституция Украины и Регламент Верховной Рады Украины предусматривают достаточно сложную процедуру импичмента. Так, для применения процедуры импичмента необходимы такие условия: 1) наличие заключения Верховного Суда Украины о том, что деяния, в которых обвиняется Президент Украины, содержат признаки государственной измены или другого преступления; 2) наличие заключения Конституционного Суда Украины относительно соблюдения конституционной процедуры расследования и разбирательства дела об импичменте.

Президент Украины имеет право заявить об отказе от участия в процедуре импичмента, который влечет за собой прекращение его полномочий на основании, предусмотренном статьей 109 Конституции Украины (отставка Президента Украины).

Сама процедура импичмента включает такие стадии:

- 1) инициирование вопроса об устранении Президента Украины с поста в порядке импичмента большинством от конституционного состава Верховной Рады Украины;
- 2) принятие Верховной Радой Украины не менее как двумя третями от ее конституционного состава решения об обвинении Президента Украины;
- 3) принятие Верховной Радой Украины не менее как тремя

четвертыми от ее конституционного состава решения об устранении Президента Украины с поста.

Для проведения расследования Верховная Рада Украины создает специальную временную следственную комиссию, в состав которой включаются **специальный прокурор и специальные следователи**. Специальная временная следственная комиссия имеет право пользоваться всеми средствами установления истины: допрашивать свидетелей, требовать и исследовать (изучать) документы, проводить экспертизы, следственные эксперименты и тому подобное.

Смещение Президента Украины с поста автоматически прекращает выполнение им своих обязанностей, он теряет неприкосновенность и может быть привлечен к юридической ответственности как обычный гражданин.

В случае досрочного прекращения полномочий Президента Украины выполнение обязанностей Президента Украины на период до избрания и вступления на пост нового Президента Украины возлагается на Премьер-министра Украины.

При этом Премьер-министр Украины в период выполнения им обязанностей Президента Украины не может осуществлять его полномочия в полном объеме, в частности: обращаться с посланиями к народу и с ежегодными и внеочередными посланиями в Верховную Раду Украины о внутреннем и внешнем положении Украины; назначать всеукраинский референдум относительно изменений Конституции Украины, провозглашать всеукраинский референдум по народной инициативе; прекращать полномочия Верховной Рады Украины; назначать по предоставлению Премьер-министра членов Кабинета Министров Украины, руководителей других центральных органов исполнительной власти, а также председателей местных государственных администраций и прекращать их полномочия на этих должностях; назначать половину состава Совета Национального банка Украины; назначать на должности и освобождать от должностей при согласии Верховной Рады Украины Председателя Антимонопольного

комитета Украины, Председателя Фонда государственного имущества Украины, Председателя Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины; образовывать, реорганизовывать и ликвидировать по предоставлению Премьер-министра Украины министерства и другие центральные органы исполнительной власти, действуя в пределах средств, предвиденных на содержание органов исполнительной власти; отменять акты Кабинета Министров Украины и акты Совета министров Автономной Республики Крым; назначать треть состава Конституционного Суда Украины; награждать государственными наградами; устанавливать президентские отличия и награждать ими; осуществлять помилование.

В соответствии со статьей 57 Конституции Туркменистана, Президент Туркменистана может быть досрочно освобожден от должности при невозможности выполнения им своих обязанностей по болезни. Меджлис на основании заключения создаваемой им независимой медицинской комиссии принимает решение о досрочном освобождении Президента от должности. Такое решение принимается не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Меджлиса.

В случае нарушения Президентом Туркменистана Конституции и законов Меджлис Туркменистана может выразить недоверие Президенту Туркменистана. Вопрос о недоверии Президенту Туркменистана может быть рассмотрен по требованию не менее чем двух третей от установленного числа депутатов Меджлиса. Решение о недоверии Президенту Туркменистана принимается не менее чем тремя четвертями голосов от установленного числа депутатов Меджлиса Туркменистана. Вопрос о смещении Президента Туркменистана с должности выносится на всенародный референдум.

Президент Туркменистана не вправе передавать исполнение своих полномочий другим государственным органам или должностным лицам, за исключением полномочий, предусмотренных пунктами 2, 11, 13 статьи 53 Конституции, которые могут передаваться Председателю Меджлиса. Если

Президент Туркменистана по тем или иным причинам не может исполнять свои обязанности, впредь до избрания нового Президента временное исполнение обязанностей Президента Туркменистана на основании решения Государственного совета безопасности Туркменистана возлагается на одного из заместителей Председателя Кабинета Министров. Выборы Президента Туркменистана в этом случае должны быть проведены не позднее 60 дней со дня перехода его полномочий к временно исполняющему обязанности Президента Туркменистана. Лицо, временно исполняющее обязанности Президента Туркменистана, не может баллотироваться на пост Президента (статья 58).

Согласно статье 107 Конституции Азербайджанской Республики, вопрос об отстранении Президента Азербайджанской Республики от должности при совершении Президентом Азербайджанской Республики тяжкого преступления может быть выдвинут перед Милли Меджлисом Азербайджанской Республики по инициативе Конституционного Суда Азербайджанской Республики на основании представленного в течение 30 дней заключения Верховного Суда Азербайджанской Республики. Президент Азербайджанской Республики может быть отстранен от должности постановлением Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, принятым большинством в 95 голосов депутатов. Это постановление подписывается председателем Конституционного Суда Азербайджанской Республики. Если в течение одной недели Конституционный Суд Азербайджанской Республики не выступит за подписание этого постановления, то постановление не вступает в силу. Постановление об отстранении Президента Азербайджанской Республики от должности должно быть принято в течение 2 месяцев со дня обращения Конституционного Суда Азербайджанской Республики в Милли Меджлис Азербайджанской Республики. Если в течение этого срока указанное постановление не будет принято, то выдвинутое против Президента Азербайджанской Республики обвинение считается отвергнутым.

§5. Правовой статус Администрации Президента Украины

В соответствии с пунктом 28 статьи 106 Конституции Украины, Президент Украины создает в пределах средств, предусмотренных в Государственном бюджете Украины, для осуществления своих полномочий консультативные, совещательные и иные вспомогательные органы и службы.

Администрация Президента Украины является постоянно действующим вспомогательным органом, образованным Президентом Украины. Основными задачами Администрации Президента Украины является организационное, правовое, консультативное, информационное, экспертно-аналитическое и другое обеспечение осуществления Президентом Украины определенных Конституцией Украины полномочий.

Правовой основой деятельности Администрации Президента Украины являются Конституция Украины, законы Украины, акты Президента Украины, Кабинета Министров Украины, международные договоры Украины, заключенные в установленном порядке, Положение «Об Администрации Президента Украины», которое утверждено Указом Президента Украины от 2 апреля 2010 года № 504/2010³⁸, а также распоряжения Главы Администрации Президента Украины.

Администрация Президента Украины в соответствии с возложенными на нее задачами реализует следующие полномочия: осуществляет анализ политических, экономических, социальных, гуманитарных и других процессов, происходящих в Украине и мире, готовит по его результатам для представления на рассмотрение Президенту Украины предложения по вопросам формирования и реализации внутренней и внешней политики государства, направленной на обеспечение соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина, государственного суверенитета, территориальной целостности Украины; осуществляет подготовку предложений по осуществлению руководства

³⁸Положение «Об Администрации Президента Украины», которое утверждено Указом Президента Украины от 2 апреля 2010 года № 504/2010 [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://continent-online.com/Document/?doc_id=30620356

внешнеполитической деятельностью государства и вносит их на рассмотрение Президенту Украины, обеспечивает осуществление Президентом Украины представительства государства в международных отношениях; участвует в разработке предложений по предупреждению и нейтрализации угроз национальной безопасности Украины, осуществление Президентом Украины руководства в сфере национальной безопасности и обороны Украины, выполнения им полномочий Председателя Совета национальной безопасности и обороны Украины, контроля за реализацией мер в этой области, обеспечивает осуществление полномочий в сфере контроля за деятельностью Вооруженных Сил Украины, других военных формирований; обеспечивает подготовку проектов посланий Президента Украины к народу, ежегодных и внеочередных посланий Президента Украины Верховной Раде Украины о внутреннем и внешнем положении Украины, публикует такие послания; 5) обеспечивает взаимодействие Президента Украины с Верховной Радой Украины, Кабинетом Министров Украины, правоохранительными, другими государственными органами, органами местного самоуправления, объединениями граждан (в том числе политическими партиями, профессиональными союзами), предприятиями, учреждениями, другими организациями, способствует повышению эффективности такого взаимодействия; осуществляет в установленном порядке экспертизу принятых Верховной Радой Украины законов, поступивших на подпись Президенту Украины, готовит предложения относительно подписания законов или применения в отношении них права вето; обеспечивает планирование деятельности Президента Украины; разрабатывает и представляет на подпись Президенту Украины проекты указов, распоряжений Президента Украины, других документов; обеспечивает подготовку проектов законов, вносимых Президентом Украины в Верховную Раду Украины в порядке законодательной инициативы, готовит предложения по определению Президентом Украины законопроектов как безотлагательные для внеочередного рассмотрения Верховной Радой

Украины; обеспечивает официальное обнародование подписанных Президентом Украины законов Украины, а также указов и распоряжений Президента Украины и другие.

Администрация Президента Украины в процессе исполнения возложенных на нее задач взаимодействует в установленном порядке с органами Верховной Рады Украины и ее аппаратом, Кабинетом Министров Украины и его Секретариатом, Аппаратом Совета национальной безопасности и обороны Украины, центральными и местными органами исполнительной власти, правоохрательными, другими государственными органами, органами местного самоуправления, предприятиями, научными и другими учреждениями, организациями, а также с соответствующими органами иностранных государств и международных организаций.

В состав Администрации входят: Глава Администрации Президента Украины; Первый заместитель Главы Администрации Президента Украины; два заместителя Главы Администрации Президента Украины; советники Президента Украины, в том числе Советник Президента Украины – Представитель Президента Украины в Конституционном Суде Украины, Советник Президента Украины – Руководитель Главного управления по вопросам реформирования социальной сферы, Советник Президента Украины – Руководитель Главного управления по вопросам безопасности и обороны политики, Советник Президента Украины – Руководитель Главного управления по вопросам судостроительства, Советник Президента Украины – Руководитель Главного контрольного управления, Советник Президента Украины – Руководитель Главного управления по вопросам международных отношений, Советник Президента Украины – Руководитель Главного управления Государственного Протокола и Церемониала, Советник Президента Украины – Руководитель Главного управления по вопросам конституционно-правовой модернизации, советник Президента Украины – Руководитель Главного управления по гуманитарным и общественно-политическим вопросам; Пресс-секретарь Президента

Украины; уполномоченные Президента Украины; Пресс-служба, главные управления, управления, которые являются самостоятельными структурными подразделениями Администрации.

Глава Администрации Президента Украины, его Первый заместитель и заместители, советники Президента Украины, Пресс-секретарь Президента Украины, уполномоченные Президента Украины назначаются на должности и освобождаются от должностей Президентом Украины.

Другие работники Администрации назначаются на должности и освобождаются от должностей Главой Администрации Президента Украины, если иное не предусмотрено актами Президента Украины.

Глава Администрации Президента Украины осуществляет общее руководство Администрацией, направляет ее деятельность на эффективное обеспечение осуществления Президентом Украины определенных Конституцией Украины полномочий, представляет Администрацию в отношениях с другими органами, предприятиями, учреждениями и организациями.

Президент Украины утверждает Положение об Администрации, ее структуре, предельной численности работников Администрации по представлению Главы Администрации Президента Украины.

Штатное расписание Администрации и структуру ее самостоятельных структурных подразделений в пределах утвержденной предельной численности работников Администрации, а также положения о самостоятельных структурных подразделениях Администрации утверждает Глава Администрации Президента Украины. Сотрудники Администрации являются государственными служащими.

Президент Украины имеет полномочия по созданию других консультативных, совещательных и иных вспомогательных органов и служб. Так, в настоящее время главой государства созданы и функционируют: Координационный совет по вопросам развития гражданского общества, Конституционная Ассамблея, Общественный гуманитарный совет, Комитет

по экономическим реформам, Государственное управление делами, Управление протокола, комиссия по вопросам гражданства, комиссия по вопросам помилования.

§6. Конституционно-правовой статус Совета национальной безопасности и обороны Украины

В соответствии со статьей 107 Конституции Украины Совет национальной безопасности и обороны Украины является координационным органом по вопросам национальной безопасности и обороны при Президенте Украины.

Правовой базой организации и деятельности Совета национальной безопасности и обороны Украины являются Конституция и закон Украины «О Совете национальной безопасности и обороны Украины» от 5 марта 1998 года³⁹, другие законы, международные договоры Украины, акты Президента Украины.

Основными функциями Совета национальной безопасности и обороны Украины являются: внесение предложений Президенту Украины относительно реализации основ внутренней и внешней политики в сфере национальной безопасности и обороны; координация и осуществление контроля за деятельностью органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны в мирное время; координация и осуществление контроля за деятельностью органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны в условиях военного или чрезвычайного положения и при возникновении кризисных ситуаций, угрожающих национальной безопасности Украины.

Согласно своих полномочий Совет национальной безопасности и обороны Украины: разрабатывает и рассматривает на своих заседаниях вопросы, которые согласно Конституции и законов Украины,

³⁹Закон Украины «О Совете национальной безопасности и обороны Украины» от 5 марта 1998 года V [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>

Концепции (основ государственной политики) национальной безопасности Украины, Военной доктрины Украины относятся к сфере национальной безопасности и обороны, и подает предложения Президенту Украины относительно: определения стратегических национальных интересов Украины, концептуальных подходов и направлений обеспечения национальной безопасности и обороны в политической, экономической, социальной, военной, научно-технологической, экологической, информационной и других сферах; проектов государственных программ, доктрин, законов Украины, указов Президента Украины, директив Верховного Главнокомандующего Вооруженных Сил Украины, международных договоров, других нормативных актов и документов по вопросам национальной безопасности и обороны; совершенствования системы обеспечения национальной безопасности и организации обороны, образования, реорганизации и ликвидации органов исполнительной власти в этой сфере; проекта Закона Украины о Государственном бюджете Украины по статьям, связанным с обеспечением национальной безопасности и обороны Украины; материального, финансового, кадрового, организационного и иного обеспечения выполнения мероприятий по вопросам национальной безопасности и обороны; мер политического, экономического, социального, военного, научно-технологического, экологического, информационного и иного характера в соответствии с масштабом потенциальных и реальных угроз национальным интересам Украины; поручений, связанных с изучением конкретных вопросов и осуществлением соответствующих исследований в сфере национальной безопасности и обороны, органам исполнительной власти и научным учреждениям Украины; привлечения контрольных, инспекционных и надзорных органов, функционирующих в системе исполнительной власти, к осуществлению контроля за своевременностью и качеством выполнения принятых Советом национальной безопасности и обороны Украины решений, введенных в действие указами Президента Украины;

обеспечения и контроля поступления и обработки необходимой информации, ее хранения, конфиденциальности и использования в интересах национальной безопасности Украины, анализа на ее основе состояния и тенденции развития событий в Украине и в мире, определения потенциальных и реальных угроз национальным интересам Украины; вопросов объявления состояния войны, общей или частичной мобилизации, введения военного или чрезвычайного положения в Украине или отдельных ее местностях, объявление в случае необходимости отдельных местностей Украины зонами чрезвычайной экологической ситуации; осуществляет текущий контроль за деятельностью органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны, подает Президенту Украины соответствующие выводы и предложения; привлекает к анализу информации должностных лиц и специалистов органов исполнительной власти, государственных учреждений, научных, предприятий и организаций всех форм собственности; инициирует разработку нормативных актов и документов по вопросам национальной безопасности и обороны, обобщает практику их применения и результаты проверок их выполнения; координирует и контролирует перевод центральных и местных органов исполнительной власти, а также экономики страны на работу в условиях военного или чрезвычайного положения; координирует и контролирует деятельность органов местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий при введении военного или чрезвычайного положения; координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти по отражению вооруженной агрессии, организации защиты населения и обеспечению его жизнедеятельности, охране жизни, здоровья, конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, поддержанию общественного порядка в условиях военного и чрезвычайного положения и при возникновении кризисных ситуаций, угрожающих национальной безопасности Украины.

Председателем Совета национальной безопасности и обороны Украины является Президент Украины. В случае досрочного прекращения полномочий Президента Украины в соответствии со статьями 108, 109, 110 и 111 Конституции Украины исполнение обязанностей Председателя Совета национальной безопасности и обороны Украины на период до избрания и вступления на пост нового Президента Украины возлагается на Премьер-министра Украины.

Президент Украины формирует персональный состав Совета национальной безопасности и обороны Украины. В состав Совета национальной безопасности и обороны Украины по должности входят Премьер-министр Украины, Министр обороны Украины, Председатель Службы безопасности Украины, Министр внутренних дел Украины, Министр иностранных дел Украины. Членами Совета национальной безопасности и обороны Украины могут быть руководители других центральных органов исполнительной власти. Секретарь Совета национальной безопасности и обороны Украины назначается на должность и освобождается от должности Президентом Украины и непосредственно ему подчиняется. Секретарь Совета национальной безопасности и обороны Украины обеспечивает организацию работы и выполнения решений Совета национальной безопасности и обороны Украины. Секретарь Совета национальной безопасности и обороны Украины имеет заместителей, которые по его представлению назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Украины.

На должности Секретаря Совета национальной безопасности и обороны Украины и его заместителей могут назначаться как гражданские лица, так и военнослужащие. Текущее информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности Совета национальной безопасности и обороны Украины осуществляет ее аппарат, который подчиняется Секретарю Совета национальной безопасности и обороны Украины.

Президент Украины определяет функции, структуру и штатную численность аппарата Совета национальной безопасности и обороны Украины. Должностные лица аппарата Совета национальной безопасности и обороны Украины являются государственными служащими.

Решения Совета национальной безопасности и обороны Украины принимаются не менее чем двумя третями голосов ее членов. Принятые решения вводятся в действие указами Президента Украины.

Контрольные вопросы к главе:

- Дайте определение института главы государства. Какие виды главы государства известны в мировой практике?
- Проанализируйте правовой статус главы государства в условиях различных форм государственного правления.
- Какие правовые акты регламентируют статус главы государства в Украине?
- Определите и охарактеризуйте правовой статус Президента Украины.
- Раскройте динамику и тенденции развития правового статуса Президента Украины.
- Проанализируйте порядок выборов Президента Украины.
- Кто может быть Президентом Украины (конституционные требования)? Назовите субъектов и раскройте порядок выдвижения кандидатов на должность Президента Украины.
- Рассмотрите порядок регистрации в Президенты Украины.
- Проанализируйте аспекты финансирования выборов Президента Украины.
- Проанализируйте порядок вступления президента Украины на должность. Что означает термин «инаугурация»?
- Определите аспекты неприкосновенности Президента Украины.
- Охарактеризуйте полномочия Президента Украины.

- Какие акты принимает Президент Украины, проанализируйте их юридическую силу. Что означает термин «контрассигнатура» актов Президента Украины?
- Определите и раскройте конституционные аспекты взаимодействия Президента Украины с органами государственной власти и органами местного самоуправления.
- Что такое президентское вето? Проанализируйте статьи Конституции Украины, которые регламентируют отмеченные президентские полномочия.
- Охарактеризуйте конституционные основания досрочного прекращения полномочий Президента Украины.
- Проанализируйте процедуру импичмента Президента Украины.
- Рассмотрите правовой статус Администрации Президента Украины и других вспомогательных органов при главе украинского государства.
- Проанализируйте конституционно-правовой статус Совета национальной безопасности и обороны Украины.

Глава 8. Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти в Украине

1. Кабинет Министров Украины (правительство) – высший орган в системе органов исполнительной власти.
2. Порядок формирования Кабинета Министров Украины и прекращения его полномочий.
3. Полномочия Кабинета Министров Украины.
4. Конституционно-правовой статус министерств и других центральных органов исполнительной власти.
5. Конституционно-правовой статус местных государственных администраций.

§1. Кабинет Министров Украины (правительство) – высшей орган в системе органов исполнительной власти

В науке конституционного права под правительством понимают коллегиальный орган общей компетенции, который осуществляет руководство исполнительной и предписывающей деятельностью в государстве. Правительство играет особенную роль в механизме исполнительной власти и в системе органов, которые ее осуществляют. Под его руководством функционирует вся система органов исполнительной власти. Правительство является высшим органом исполнительной власти, который осуществляет руководство внутренней и внешней политикой страны на основе Конституции и законов.

Исполнительная власть – это самостоятельная ветвь государственной власти. В ее структуру входят правительство, которое, как правило, занимает ведущее место в ее системе, министерства, другие центральные органы исполнительной власти, а также местные органы исполнительной власти, которые реализуют государственную политику в различных сферах жизнедеятельности государства, осуществляют государственное управление.

Правительство представляет собой коллегиальный орган исполнительной власти, в состав которого входят руководители министерств и центральных ведомств. Чаще всего правительство имеет название Совета министров или Кабинета министров. Встречаются и другие наименования: в Норвегии, Финляндии, Швеции – Государственный совет; в Швейцарии – Федеральный совет; во Франции – Совет министров (Правительство); в Германии – Федеральное правительство. В большинстве государств Восточной Европы так и называют Правительство (в Словакии; Чешской Республике; Румынии); в Болгарии и Польше – Совет министров. В КНР это Государственный Совет, который одновременно является Центральным Народным Правительством Китая. В КНДР Правительство именуется Административный Совет, в соответствии с Конституцией КНДР: «Административный Совет является исполнительным органом высшего органа власти»⁴⁰.

В президентских республиках и некоторых дуалистических монархиях правительство как коллегиальный орган отсутствует или не имеет самостоятельного конституционного статуса. Оно играет роль совещательного органа при главе государства, который выступает в качестве единоличного главы исполнительной власти. Статус правительства (объем его компетенции, порядок формирования и характер взаимоотношений с другими высшими органами государственной власти) существенно отличается в разных странах и обуславливается существующей формой правления и формой государственного строя.

Положение правительства в системе органов государственной власти характеризуется его функциями. Главная – это многогранная деятельность по текущему управлению государством. Следует отметить, что управленческой деятельностью, так или иначе, занимаются все органы государственной власти. Но если парламент, например, разрабатывает стратегию управления

⁴⁰ Чихладзе Л. Т. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : курс лекций / Л. Т. Чихладзе. – М. : МИЭМП, 2007. – С.345.

государством, выражая ее в законах, а судебная власть разрешает споры, имеющие юридическое значение, то правительство осуществляет текущее повседневное управление всеми вопросами государственной важности. Под его руководством находятся вооруженные силы, внешнеполитическая деятельность, разработка и исполнение государственного бюджета. При этом деятельность правительства носит распорядительный характер, то есть осуществляется в форме руководства целым комплексом органов и учреждений специальной компетенции, занимающихся вопросами управления отдельными отраслями экономики и иными сферами общественных отношений. Вместе с тем деятельность правительства является подзаконной. Поэтому одной из важнейших функций правительства следует считать организацию исполнения принятых парламентом законов в процессе осуществления государственного управления⁴¹.

Функции правительства получают отражение в конституциях. Например, в соответствии с Конституцией Франции «Правительство определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находятся администрация и вооруженные силы» (ст. 20).

В статье 72 Конституции Туркменистана закреплено, что Кабинет Министров (Правительство) является исполнительным и распорядительным органом. Председателем Кабинета Министров Туркменистана является Президент Туркменистана.

Так, с целью организации осуществления исполнительных полномочий Президент Азербайджанской Республики создает Кабинет Министров Азербайджанской Республики. Кабинет Министров Азербайджанской Республики является вышестоящим органом исполнительной власти Президента Азербайджанской Республики (статья 114 Конституции Азербайджанской Республики).

⁴¹ Конституционное право Украины : хрестоматия / Сост. В. С. Журавский, Ю. М. Тодыка. — М. : Ин Юре, 2003. — С. 234-235.

Функции правительства реализуются через его компетенцию. В конституциях большинства стран полномочия правительства определяются самым общим образом, из чего можно сделать вывод: правительство занимается всеми вопросами управления, но при этом компетентно лишь исполнять законы по любым вопросам, самостоятельно оно, как правило, не вправе осуществлять законодательное регулирование. Если же правительство в той или иной стране наделено правом осуществлять законодательное регулирование, оно характеризуется в конституции как орган не только исполнительной, но и регламентарной власти. Например, Конституция Франции 1958 года, наделяя Правительство правом самостоятельно регулировать вопросы, не отнесенные Конституцией к области законодательства, характеризует его как орган регламентарной власти (статья 37).

Тем не менее, имеются конституции, в которых компетенция правительства определена более или менее детально (статья 73 Конституции Японии). Подробная регламентация полномочий правительства характерна для социалистических, а также, вероятно, по традиции, постсоциалистических конституций. Например, компетенция Государственного совета КНР включает согласно статье 89 Конституции Китая 18 позиций.

Конституция Украины определяет статус Кабинета Министров Украины как высшего органа в системе органов исполнительной власти (часть 1 статьи 113). В систему органов исполнительной власти в Украине входят следующие элементы: Кабинет Министров Украины – высший орган в системе органов исполнительной власти; министерства и другие центральные органы исполнительной власти – центральные органы исполнительной власти; местные государственные администрации – местные органы государственной исполнительной власти. Таким образом, в Украине выстроена целостная вертикаль государственной исполнительной власти,

которая предусматривает жесткое административное подчинение нижестоящих органов вышестоящим органам.

Анализ конституционных принципов организации и деятельности Кабинета Министров позволяет характеризовать его как правительство Украины. Кабинет Министров Украины осуществляет исполнительную власть непосредственно и через министерства, другие центральные органы исполнительной власти, Совет министров Автономной Республики Крым и местные государственные администрации, направляет и координирует работу этих органов. Кабинет Министров Украины ответственен перед Президентом Украины и подконтролен и подотчетен Верховной Раде Украины в пределах, предусмотренных в статьях 85, 87 Конституции Украины.

К основным задачам Кабинета Министров Украины относятся:

1) обеспечение государственного суверенитета и экономической самостоятельности Украины, осуществление внутренней и внешней политики государства, исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины; 2) принятие мер по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, создание благоприятных условий для свободного и всестороннего развития личности; 3) обеспечение проведения бюджетной, финансовой, ценовой, инвестиционной, в том числе амортизационной, налоговой, структурно-отраслевой политики, политики в сферах труда и занятости населения, социальной защиты, здравоохранения, образования, науки и культуры, охраны природы, экологической безопасности и природопользования; 4) разработка и выполнение общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального, культурного развития, охраны окружающей среды, а также разработка, утверждение и выполнение других государственных целевых программ; 5) обеспечение развития и государственной поддержки научно-технического и инновационного потенциала государства; 6) обеспечение равных условий для развития всех форм собственности; осуществление управления объектами

государственной собственности согласно закона; 7) осуществление мероприятий по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности Украины, общественного порядка, борьбы с преступностью, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; 8) организация и обеспечение проведения внешнеэкономической деятельности, таможенного дела; 9) направление и координация работы министерств, других органов исполнительной власти; 10) выполнение иных функций, определенных Конституцией и законами Украины, актами Президента Украины.

Правовой основой деятельности Кабинета Министров Украины являются Конституция Украины, Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» от 7 октября 2010 года № 2591, другие законы Украины, акты Президента Украины, акты Кабинета Министров Украины, Регламент Кабинета Министров Украины.

Характеризуя место Кабинета Министров Украины в конституционной системе органов государственной власти, необходимо выделить наиболее существенные черты и особенности, которые, во-первых, присущи системе органов исполнительной власти в целом, которую возглавляет Кабинет Министров Украины, во-вторых, отличают правительство от других органов исполнительной власти, в-третьих, определяют его взаимоотношения с Верховной Радой Украины и Президентом Украины.

В системе разделения власти правительство осуществляет государственную власть наряду с другими органами государственной власти – главой государства, законодательными и судебными органами. Но предмет и сфера деятельности правительства имеют свои особенности по сравнению с другими органами. Так, в отличие от органов законодательной власти правительство не принимает законов, а организует их выполнение, обеспечивает управление государственным аппаратом. Система органов исполнительной власти, которую возглавляет правительство, характеризуется подчиненностью «по вертикали» (низшие органы и должностные лица подчинены вышестоящим), что позволяет обеспечить

реализацию управленческих функций и выполнение не только решений парламента и главы государства, но и решения высших органов и должностных лиц исполнительной власти (акты низших органов могут быть отменены выше).

В системе органов исполнительной власти положение Кабинета Министров Украины характеризуется такими чертами: а) согласно Конституции Украины Кабинет Министров Украины является высшим органом в системе органов исполнительной власти. Из этого конституционного положения вытекает, что правительство осуществляет руководство органами исполнительной власти, обеспечивая при этом объединение, координацию и согласованность их деятельности; б) Кабинет Министров Украины является общегосударственным органом исполнительной власти общей компетенции, его деятельность распространяется на всю территорию Украины, а компетенция охватывает практически все важнейшие вопросы, отнесенные, согласно принципу разделения власти, к сфере исполнительной власти. По характеру компетенции в системе органов исполнительной власти больше нет органов, подобных правительству; в) Кабинет Министров Украины – это коллегиальный орган исполнительной власти, то есть он работает в системе коллегиального принятия решений.

Взаимоотношения Кабинета Министров Украины с другими высшими органами государственной власти строятся в соответствии с принципом разделения власти и характеризуются: 1) формированием правительства непарламентским путем. Участие Верховной Рады Украины в формировании Кабинета Министров по существу ограничивается дачей согласия Президенту Украины на назначение Премьер-министра Украины, что, в свою очередь, обеспечивает автономность правительства от парламента и самостоятельное осуществление органами исполнительной власти соответствующей ветви власти. В то же время, взаимоотношения правительства с парламентом не ограничиваются лишь номинальным участием последнего в формировании Кабинета Министров Украины. Они

строятся по трем основным направлениям и реализуются, во-первых, через принятые Верховной Радой Украины законы, которые их правительство должно выполнять и претворять в жизнь; во-вторых, в рамках бюджетного процесса; в-третьих, в процессе законопроектной деятельности (Кабинет Министров Украины как субъект законодательной инициативы обеспечивает подготовку значительного количества законопроектов, вносит их в Верховную Раду Украины, назначает своих официальных представителей для их обсуждения и тому подобное); 2) ответственностью Кабинета Министров Украины перед Президентом Украины. Собственно, Конституция Украины устанавливает двойную ответственность Кабинета Министров Украины: его может отправить в отставку Президент Украины, как по собственному желанию, так и после принятия Верховной Радой Украины резолюции недоверия правительству. При этом непосредственное решение относительно отставки Кабинета Министров Украины может принять исключительно Президент Украины; 3) подконтрольностью и подотчетностью Кабинета Министров Украины Верховной Раде Украины.

В систему органов исполнительной власти в Украине, помимо Кабинета Министров Украины, входят центральные и местные органы исполнительной власти. Так, систему центральных органов исполнительной власти составляют министерства Украины и другие центральные органы исполнительной власти (статья 1 Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти» от 17 марта 2011 года № 3166-VI).

Министерства обеспечивают формирование и реализуют государственную политику в одной или нескольких сферах, другие центральные органы исполнительной власти выполняют отдельные функции по реализации государственной политики. Полномочия министерств, других центральных органов исполнительной власти распространяются на всю территорию государства. Исполнительную власть в областях и районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют местные государственные

администрации (статья 1 Закона Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 года № 586-XIV).

Местная государственная администрация является местным органом исполнительной власти и входит в систему органов исполнительной власти. Местная государственная администрация в пределах своих полномочий осуществляет исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы, а также реализует полномочия, делегированные ей соответствующим советом.

§2. Порядок формирования Кабинета Министров Украины и прекращения его полномочий

Различают два основных способа формирования правительства: внепарламентским и парламентским путем. Внепарламентский способ характеризует президентскую республику, где правительство не несет ответственность перед парламентом (США, Бразилия, Колумбия, Мексика, Египет). Парламентский способ соответственно реализуется в парламентских республиках, где правительство не просто зависит от парламента, а несет политическую ответственность перед ним (Италия, ФРГ, Греция, Венгрия). В смешанных республиках правительство должно получить вотум доверия от парламента (Франция).

В некоторых странах ближнего востока глава государства назначает членов правительства из своих близких родственников (Кувейт, Саудовская Аравия)⁴².

Согласно части 1 статьи 114 Конституции Украины в состав Кабинета Министров Украины входят: Премьер-министр Украины, Первый вице-премьер-министр, три вице-премьер-министра, министры.

⁴² Органы государственной власти Украины : монография / под ред. В. Ф. Погорилко. – М. : Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого, 2002. – С. 83.

Порядок формирования Кабинета Министров Украины определяется Конституцией Украины и законом Украины «О Кабинете Министров Украины» от 7 октября 2010 года № 2591-VI.

Следует подчеркнуть, что должности Премьер-министра Украины, Первого вице-премьер-министра, вице-премьер-министров, министров по характеру полномочий, порядком назначения на должности и освобождения из должностей принадлежат к политическим и не принадлежат к категориям должностей государственных служащих, определенных Законом Украины «О государственной службе».

Премьер-министр Украины назначается Президентом Украины по согласию больше чем половины от конституционного состава Верховной Рады Украины. Процедура рассмотрения в Верховной Раде Украины предложенной Президентом Украины для утверждения кандидатуры Премьер-министра Украины определяется Регламентом Верховной Рады Украины. Во время рассмотрения кандидатуры Премьер-министра Украины в заседаниях Верховной Рады Украины участвует Президент Украины. Он может снять из рассмотрения предложенную им кандидатуру в любой момент ее обсуждения, но только к началу голосования в Верховной Раде Украины относительно этой кандидатуры. Перед внесением на рассмотрение Верховной Рады Украины кандидатуры Премьер-министра Украины она обсуждается в соответствующих комитетах и может рассматриваться в депутатских фракциях и группах. В случае, когда предложенная Президентом Украины кандидатура на должность Премьер-министра Украины не получила поддержки необходимого большинства депутатов, Президент Украины представляет Верховной Раде Украины в десятидневный срок другую кандидатуру, относительно которой проводится новое обсуждение и голосование. Повторное представление отклоненной Верховной Радой Украины кандидатуры не допускается. В обсуждении кандидатуры на должность Премьер-министра Украины могут участвовать только народные депутаты Украины. Решение о предоставлении согласия на

назначение Премьер-министра Украины принимается Верховной Радой Украины на ее пленарном заседании тайным голосованием путем подачи бюллетеней.

В Конституции Украины осуществлена попытка определить самостоятельный статус Премьер-министра Украины путем предоставления ему самостоятельных властных полномочий. Так, к его полномочиям Конституция Украины относит: формирование предложений относительно персонального состава Кабинета Министров Украины; руководство работой Кабинета Министров Украины, устремления ее на выполнение Программы деятельности Кабинета Министров Украины, одобренной Верховной Радой Украины; формирование предложений относительно образования, реорганизации и ликвидации министерств, других центральных органов исполнительной власти, в пределах средств, предвиденных Государственным бюджетом Украины на содержание этих органов.

Членами Кабинета Министров Украины могут быть граждане Украины, имеющие право голоса, высшее образование и владеющие государственным языком. Не могут быть назначены на должности членов Кабинета Министров Украины лица, имеющие судимость, не погашенную и не снятую в установленном законом порядке.

Члены Кабинета Министров Украины не имеют права совмещать свою служебную деятельность с другой работой, кроме преподавательской, научной и творческой во внерабочее время, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета предприятия, имеющего целью получение прибыли. В случае возникновения обстоятельств, нарушающих требования относительно несовместимости должности члена Кабинета Министров Украины с другими видами деятельности, такой член Кабинета Министров Украины в двадцатидневный срок со дня возникновения этих обстоятельств прекращает такую деятельность или подает личное заявление об отставке.

В случае внесения на рассмотрение Президенту Украины представления о назначении на должность члена Кабинета Министров Украины лица, являющегося народным депутатом Украины, к представлению прилагается личное заявление народного депутата Украины о досрочном прекращении им депутатских полномочий в случае назначения на должность члена Кабинета Министров Украины.

Вопрос о досрочном прекращении полномочий народного депутата Украины рассматривается безотлагательно Верховной Радой Украины на ее первом же пленарном заседании после назначения его членом Кабинета Министров Украины.

Персональный состав Кабинета Министров Украины назначается Президентом Украины по предоставлению Премьер-министра Украины.

При формировании нового состава Кабинета Министров Украины Премьер-министр Украины вносит Президенту Украины представление о назначении членов Кабинета Министров Украины в соответствии с требованиями Конституции Украины. Представление Премьер-министра Украины по персональному составу Кабинета Министров Украины может вноситься единым списком. Представления также могут вноситься отдельно на каждую должность члена Кабинета Министров Украины. На каждую должность члена Кабинета Министров Украины Премьер-министром Украины вносится одна кандидатура.

По результатам рассмотрения представления Премьер-министра Украины Президент Украины принимает решение о назначении внесенных кандидатур на должности членов Кабинета Министров Украины или поручает Премьер-министру Украины внести новое представление относительно персонального состава Кабинета Министров Украины или по кандидатурам на отдельные должности членов Кабинета Министров Украина. Новое представление вносится Премьер-министром Украины в определенный Президентом Украины срок с соблюдением требований, предусмотренных законом.

Решение о назначении членов Кабинета Министров Украины может приниматься как списком, так и по отдельным должностям членов Кабинета Министров Украины. Лицо, назначенное членом Кабинета Министров Украины, приобретает полномочия по должности с момента издания Указа Президента Украины о назначении данного лица членом Кабинета Министров Украины.

В Конституции Туркменистана определено, что в состав Кабинета Министров входят заместители Председателя, министры. Президентом Туркменистана в состав Кабинета Министров могут вводиться другие лица, являющиеся руководителями центральных органов исполнительной власти. Кабинет Министров формируется Президентом Туркменистана в течение месяца после вступления его в должность и слагает полномочия перед вновь избранным Президентом (статья 73).

В соответствии со статьей 115 Конституции Азербайджанской Республики, в состав Кабинета Министров Азербайджанской Республики входят Премьер-министр Азербайджанской Республики, его заместители, министры и руководители других центральных органов исполнительной власти.

Премьер-министр Азербайджанской Республики назначается Президентом Азербайджанской Республики с согласия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики. Предложение о кандидатуре на пост Премьер-министра Азербайджанской Республики вносится на обсуждение Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Президентом Азербайджанской Республики не позднее одного месяца со дня начала исполнения своих обязанностей или не позднее двухнедельного срока со дня ухода в отставку Кабинета Министров Азербайджанской Республики. Милли Меджлис Азербайджанской Республики принимает решение по кандидатуре на пост Премьер-министра Азербайджанской Республики не позднее одной недели со дня представления этой кандидатуры. Если указанный порядок будет нарушен или три раза не будет дано согласие на назначение на должность

Премьер-министра Азербайджанской Республики кандидатур, представленных Президентом Азербайджанской Республики, то Президент Азербайджанской Республики может назначить Премьер-министра Азербайджанской Республики без согласия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики (статья 118 Конституции Азербайджанской Республики).

Основания и порядок досрочного прекращения полномочий Кабинета Министров Украины. Порядок и основания прекращения полномочий правительства во многом определяются формой правления, существующей в той или иной стране. В абсолютных и дуалистических монархиях его полномочия начинаются и прекращаются всецело по воле монарха в любое время. Особого срока полномочий, как правило, не имеют правительства и во многих других странах. Тем не менее, полномочия правительства в них могут прекратиться в очередном и внеочередном порядке. В президентских, суперпрезидентских и некоторых смешанных республиках правительство слагает полномочия в очередном порядке перед вновь избранным президентом, а в парламентарных странах, в большинстве полупрезидентских республик и в советских республиках – перед новым составом парламента. Во внеочередном порядке правительство в целом может быть отправлено в отставку только в парламентарных странах, полупрезидентских и советских республиках, так как в президентских странах главой правительства является сам президент. Решение об отставке правительства в парламентарных и полупрезидентских республиках юридически принимает глава государства, а в советских – законодательный орган.

Полномочия отдельных членов правительства прекращаются в результате прекращения полномочий правительства в целом, в результате добровольной отставки, по решению главы государства, а в тех парламентарных странах, где существует индивидуальная парламентская

ответственность министров, в результате выражения парламентом недоверия соответствующему министру.

Срок полномочий Кабинета Министров Украины Конституцией Украины не определяется. Часть 1 статьи 115 Конституции Украины лишь предусматривает, что Кабинет Министров Украины складывает полномочия перед новоизбранным Президентом Украины. Заявление о сложении полномочий Кабинета Министров Украины подается Премьер-министром Украины или лицом, исполняющим его полномочия, новоизбранному Президенту Украины в день вступления в пост Президента Украины. Отставку Кабинета Министров Украины принимает Президент Украины.

Отставка Кабинета Министров Украины наступает вследствие:

1) принятия Верховной Радой Украины резолюции недоверия Кабинету Министров Украины; 2) принятия Президентом Украины решения об отставке Кабинета Министров Украины; 3) отставки Премьер-министра Украины; 4) смерти Премьер-министра Украины.

Верховная Рада Украины по предложению не менее одной трети народных депутатов Украины от ее конституционного состава может рассмотреть вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины и принять резолюцию недоверия Кабинету Министров Украины. Вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины не позднее чем через десять дней после внесения предложения рассматривается на пленарном заседании Верховной Рады Украины, на которое приглашаются все члены Кабинета Министров Украины. Во время рассмотрения вопроса об ответственности Кабинета Министров Украины на пленарном заседании Верховной Рады Украины может принимать участие Президент Украины. Резолюция недоверия Кабинета Министров Украины считается принятой, если за это проголосовало большинство от конституционного состава Верховной Рады Украины. Принятие Верховной Радой Украины резолюции недоверия Кабинету Министров Украины влечет отставку Кабинета Министров Украины.

Премьер-министр Украины в связи с принятием Верховной Радой Украины резолюции недоверия обязан подать Президенту Украины заявление об отставке Кабинета Министров Украины в день принятия Верховной Радой Украины такой резолюции.

Вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины не может рассматриваться Верховной Радой Украины более одного раза на протяжении очередной сессии, а также в течение года после одобрения Программы деятельности Кабинета Министров Украины.

Президент Украины имеет право принять решение об отставке Кабинета Министров Украины. Премьер-министр Украины обязан подать Президенту Украины заявление об отставке Кабинета Министров Украины в день принятия решения Президента Украины.

Премьер-министр Украины имеет право заявить Президенту Украины о своей отставке. Премьер-министр Украины освобождается от должности со дня издания Президентом Украины указа об отставке Премьер-министра Украины. Принятия Президентом Украины решения об отставке Премьер-министра Украины влечет отставку всего состава Кабинета Министров Украины.

Полномочия Премьер-министра Украины в случае его смерти прекращаются со дня смерти, удостоверенной свидетельством о смерти. Прекращение полномочий Премьер-министра Украины в случае его смерти имеет следствием отставку всего состава Кабинета Министров Украины.

С целью обеспечения непрерывного руководства исполнительно-распорядительной деятельностью в государстве Конституция Украины предусматривает, что Кабинет Министров Украины, отставка которого принята Президентом Украины, по его поручению продолжает выполнять свои полномочия к началу работы нового Кабинета Министров Украины, но не дольше, чем 60 дней (часть 5 статьи 115 Конституции Украины).

В случае смерти Премьер-министра Украины полномочия Премьер-министра Украины на период до начала работы вновь сформированного Кабинета Министров Украины исполняет Первый вице-премьер-министр Украины или вице-премьер-министр Украины по определенному Кабинетом Министров Украины распределению полномочий.

Все члены Кабинета Министров Украины, которые составили полномочия перед новоизбранным Президентом Украины или находятся в отставке, освобождаются от должностей с начала работы вновь сформированного Кабинета Министров Украины.

§3. Полномочия Кабинета Министров Украины

Конституционно-правовой статус Кабинета Министров Украины как правительства Украины обуславливает две его основные функции. Во-первых, это – руководство и управление исполнительно-распорядительной деятельности в разных сферах государственной жизни. Во-вторых, управление и координация деятельности органов исполнительной власти, контроль за их деятельностью.

Конституция Украины предусматривает, что правительство осуществляет такие основные полномочия (статья 116): 1) обеспечивает государственный суверенитет и экономическую самостоятельность Украины, осуществление внутренней и внешней политики государства, выполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины; 2) принимает меры относительно обеспечения прав и свобод человека и гражданина; 3) обеспечивает проведение финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики; политики в сферах труда и занятости населения, социальной защиты, образования, науки и культуры, охраны природы, экологической безопасности и природопользования; 4) разрабатывает и осуществляет общегосударственные программы экономического, научно-технического, социального и культурного развития Украины; 5) обеспечивает равные условия развития всех форм

собственности; осуществляет управление объектами государственной собственности в соответствии с законом; 6) разрабатывает проект закона о Государственном бюджете Украины и обеспечивает выполнение утвержденного Верховной Радой Украины Государственного бюджета Украины, подает Верховной Раде Украины отчет о его выполнении; 7) осуществляет мероприятия относительно обеспечения обороноспособности и национальной безопасности Украины, общественного порядка, борьбы с преступностью; 8) организует и обеспечивает осуществление внешнеэкономической деятельности Украины, таможенного дела; 9) направляет и координирует работу министерств, других органов исполнительной власти. Этот перечень полномочий не исчерпывающий.

Деятельность Кабинета Министров Украины направлена на обеспечение интересов украинского народа путем выполнения Конституции и законов Украины, актов Президента Украины, а также Программы деятельности Кабинета Министров Украины, одобренной Верховной Радой Украины, решения вопросов государственного управления в сфере экономики и финансов, социальной политики, труда и занятости, здравоохранения, образования, науки, культуры, спорта, туризма, охраны окружающей природной среды, экологической безопасности, природопользования, правовой политики, законности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, противодействия коррупции, решения других задач внутренней и внешней политики, гражданской защиты, национальной безопасности и обороноспособности.

Полномочия Кабинета Министров Украины в отношениях с министерствами и другими органами исполнительной власти. Кабинет Министров Украины направляет и координирует работу министерств и других центральных органов исполнительной власти, обеспечивающих проведение государственной политики в соответствующих сферах общественной и государственной жизни, исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины, соблюдения прав и свобод человека и

гражданина. Министерства и другие центральные органы исполнительной власти подотчетны и подконтрольны Кабинету Министров Украины. Соответствующие министры представляют вопросы деятельности своих министерств в Кабинете Министров Украины.

Деятельность центральных органов исполнительной власти, руководители которых не входят в состав Кабинета Министров Украины, направляется и координируется министрами. Вопросы деятельности таких центральных органов исполнительной власти представляют соответствующие министры, к сфере направления и координации которых относятся эти органы. Кабинет Министров Украины утверждает предельную численность работников министерств и других центральных органов исполнительной власти в пределах средств, предусмотренных в Государственном бюджете Украины для содержания органов исполнительной власти.

Кабинет Министров Украины может отменять акты министерств и других центральных органов исполнительной власти полностью или в отдельной части.

Полномочия Кабинета Министров Украины во взаимоотношениях с Президентом Украины. Кабинет Министров Украины ответственен перед Президентом Украины. Кабинет Министров Украины по инициативе Президента Украины или по собственной инициативе осуществляет подготовку проектов актов Президента Украины, вносит их на рассмотрение Президенту Украины, обеспечивает выполнение изданных Президентом Украины актов, предоставленных Президентом Украины поручений, реализацию программ Президента Украины.

Премьер-министр Украины и министр, ответственный за акт Президента Украины, изданный Президентом Украины в пределах полномочий, предусмотренных пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 части первой статьи 106 Конституции Украины, и за

выполнение такого акта, обязаны скрепить его своими подписями в пятидневный срок со дня поступления акта для скрепления.

По инициативе Президента Украины Кабинет Министров Украины вносит на рассмотрение Верховной Рады Украины, представляет для внесения Президентом Украины на рассмотрение Верховной Рады Украины подготовленные проекты законов, участвует в осуществлении экспертизы принятых Верховной Радой Украины законов, поступивших на подпись Президенту Украины, готовит и представляет в установленном Президентом Украины порядке мотивированные предложения о применении к законам права вето.

Кабинет Министров Украины вносит Президенту Украины ходатайство относительно определения законопроектов как безотлагательные для внеочередного рассмотрения Верховной Радой Украины. В заседаниях Кабинета Министров Украины может принимать участие Президент Украины или уполномоченный им представитель. Кабинет Министров Украины выполняет другие функции, определенные Конституцией и законами Украины, актами Президента Украины.

Полномочия Кабинета Министров Украины во взаимоотношениях с Верховной Радой Украины. Согласно Конституции Кабинету Министров Украины принадлежит право законодательной инициативы в Верховной Раде Украины. Кабинет Министров Украины вносит проекты законов на рассмотрение Верховной Рады Украины.

Кабинет Министров Украины во исполнение решения Верховной Рады Украины по обращению соответствующего комитета Верховной Рады Украины или по собственной инициативе подает Верховной Раде Украины заключения относительно полноты экономического обоснования и финансового обеспечения законодательных предложений и проектов законов, реализация которых требует материальных и других затрат за счет государственного или местных бюджетов.

Кабинет Министров Украины обеспечивает проведение экспертизы внесенных на рассмотрение Верховной Рады Украины другими субъектами права законодательной инициативы проектов законов, которые направлены Верховной Радой Украины.

Премьер-министр Украины, другие члены Кабинета Министров Украины, заместители министров имеют право присутствовать на заседаниях Верховной Рады Украины и выступать по вопросам, которые обсуждаются.

В случае, если на заседании Верховной Рады Украины народные депутаты Украины поднимают вопросы, касающиеся деятельности Кабинета Министров Украины или отдельных центральных органов исполнительной власти, Премьер-министр Украины и другие члены Кабинета

Министров Украины имеют право на реплику и на выступление.

Члены Кабинета Министров Украины или по их поручению должностные лица министерств, других центральных органов исполнительной власти, Секретариата Кабинета Министров Украины имеют право принимать участие в заседаниях комитетов, временных специальных и временных следственных комиссий Верховной Рады Украины по рассмотрению вопросов, касающихся полномочий Кабинета Министров Украины.

Кабинет Министров Украины разрабатывает и подает не позднее 15 сентября каждого года в Верховную Раду Украины проект закона о Государственном бюджете Украины на следующий год и доклад о ходе выполнения Государственного бюджета Украины текущего года, обеспечивает выполнение утвержденного Верховной Радой Украины Государственного бюджета Украины, подает Верховной Раде Украины отчет о его исполнении в соответствии с Конституцией Украины, Бюджетного кодекса Украины и закона о Государственном бюджете Украины на соответствующий год.

Кабинет Министров Украины разрабатывает и вносит на рассмотрение Верховной Рады Украины проекты общегосударственных программ по вопросам экономического, научно-технического, социального и культурного развития, охраны окружающей среды и по другим вопросам.

Кабинет Министров Украины одновременно с отчетом об исполнении Государственного бюджета Украины за прошлый год представляет Верховной Раде Украины отчеты о ходе выполнения общегосударственных программ.

Кроме того, Кабинет Министров Украины обладает и другими полномочиями в различных сферах осуществления своих властных функций.

Согласно Регламенту Кабинета Министров Украины, утвержденному постановлением Кабинета Министров Украины от 18 июля 2007 года № 950, полномочия Кабинета Министров Украины рассматриваются на его заседаниях, а также Премьер-министром, Первым вице-премьер-министром, вице-премьер-министрами, правительственными комитетами и другими образуемыми Кабинетом Министров Украины органами.

Работой Кабинета Министров Украины руководит Премьер-министр Украины, который направляет ее на выполнение Программы деятельности Кабинета Министров Украины, одобренной Верховной Радой Украины, и других заданий, положенных на Кабинет Министров Украины. Премьер-министр Украины направляет и координирует деятельность Первого вице-премьер-министра, вице-премьер-министров, министров, руководителей других центральных и местных органов исполнительной власти.

Основной организационной формой работы Кабинета Министров Украины является его заседание. Так, заседания Кабинета Министров Украины проводятся каждую среду и начинаются в 10 часов. Повестка дня заседания Кабинета Министров формируется Министром Кабинета Министров на основе перспективных и текущих программ и планов, актов Президента Украины и Кабинета Министров, а также поручений Премьер-министра. Заседания Кабинета Министров Украины проводятся под

председательством Премьер-министра Украины. Заседание Кабинета Министров Украины считается правомочным, если на нем присутствуют не менее двух третей его членов. При этом члены Кабинета Министров Украины должны участвовать в заседаниях Кабинета Министров Украины лично, а если министр не может присутствовать на заседании по уважительным причинам, то по согласованию с Премьер-министром Украины вместо него в заседании может участвовать с правом совещательного голоса его первый заместитель.

Решения Кабинета Министров Украины принимаются большинством голосов членов Кабинета Министров Украины, присутствующих на заседании. При условии равного распределения голосов решающим является голос Премьер-министра Украины.

Постоянно действующим рабочим органом Кабинета Министров Украины является Правительственный комитет, который формируется из членов Кабинета Министров Украины, а председателем комитета по должности является Первый вице-премьер-министр или Вице-премьер-министр. К основным заданиям Правительственного комитета принадлежит формирование и проведение государственной политики в соответствующей сфере согласно стратегии, определенной Кабинетом Министров Украины.

Правительственный комитет: рассматривает и одобряет концепции проектов нормативно-правовых актов и других документов, которые подлежат разработке; рассматривает, регулирует расхождения относительно проектов нормативно-правовых актов, одобряет эти проекты и другие документы, которые подаются на рассмотрение Кабинета Министров Украины; рассматривает другие вопросы, связанные с формированием и реализацией государственной политики в соответствующей сфере.

Организационной формой работы Правительственного комитета являются его заседания, которые проводятся мерой потребности в один и тот же день недели. Повестка дня заседания Правительственного комитета формируется ответственным секретарем Правительственного комитета,

определенным из работников структурного подразделения Секретариата Кабинета Министров по вопросам организационного обеспечения подготовки и проведения заседаний правительственных комитетов, и подается для утверждения председателю Комитета.

Акты Кабинета Министров Украины. Согласно статье 117 Конституции Украины, Кабинет Министров Украины в пределах своей компетенции издает акты в форме постановлений и распоряжений, которые являются обязательными к исполнению.

Акты Кабинета Министров Украины, которые имеют нормативный характер, издаются в форме постановлений. Акты Кабинета Министров Украины по оперативным, организационно-предписывающим и другим вопросам, которые не имеют нормативного характера, выдаются в форме распоряжений.

Проекты постановлений Кабинета Министров Украины подают: члены Кабинета Министров Украины; центральные органы исполнительной власти, Совет министров Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации; рабочие группы, образованные Кабинетом Министров Украины; Правительственный секретарь.

Регламент Кабинета Министров Украины предусматривает ряд требований относительно проектов постановлений Кабинета Министров: во-первых, они подлежат обязательной экспертизе Министерством юстиции Украины и согласованию с заинтересованными органами, а в случае потребности – с другими органами, учреждениями, организациями; во-вторых, проекты постановлений из вопросов налогообложения, расходования финансовых и материальных ресурсов подлежат согласованию соответственно с Министерством финансов Украины и Министерством экономики Украины; в-третьих, проекты постановлений, предметом которых является регулирование предпринимательской деятельности (регуляторные акты), подлежат согласованию со специальным органом по вопросам

регуляторной политики и предпринимательства; в-четвертых, проекты постановлений, предметом которых является регулирование вопросов оплаты труда, денежного содержания, пенсионного обеспечения, социальных и трудовых отношений, подлежат согласованию с Министерством труда Украины; в-пятых, проекты постановлений, которые имеют общегосударственное значение и касаются жизненных интересов всех слоев населения, после согласования с заинтересованными органами посылаются главным разработчиком на рассмотрение всем министерствам, Совету министров Автономной Республики Крым, областным, Киевской и Севастопольской городским государственными администрациям, которые обязаны в течение 15 дней со дня получения сообщить главному разработчику о своих выводах; в-шестых, проекты постановлений Кабинета Министров Украины в соответствии с Указом Президента Украины «О мероприятиях относительно совершенствования нормотворческой деятельности органов исполнительной власти» от 9 февраля 1999 г. № 145 подлежат проработке с учетом основных положений законодательства ЕС. В частности, проработке с соблюдением этого требования подлежат проекты постановлений по вопросам таможенного регулирования, борьбы с отмыванием денег, миграционной политики, регулирования предпринимательской деятельности, защиты конкуренции, государственных закупок, предоставления финансовых услуг, банковского дела, бухгалтерского учета, налоговой политики, защиты прав интеллектуальной собственности, защиты прав потребителей, защиты персональных данных, занятости и охраны труда, охраны окружающей среды, стандартизации и сертификации, регулирования энергетики, в частности ядерной, транспорта, связи и информатизации, а также по вопросам, включенным в планы работы по адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС, которые в соответствии с отмеченным Указом Президента Украины ежегодно разрабатываются Министерством юстиции Украины; в-седьмых, проект

постановления Кабинета Министров Украины должен быть предварительно одобрен Правительственным комитетом.

Постановления Кабинета Министров посылаются Министерству юстиции Украины для внесения их в Единый государственный реестр нормативных актов в соответствии с Порядком ведения Единого государственного реестра нормативно-правовых актов и пользования им и публикуются в газете «Правительственный курьер» и Официальном вестнике Украины.

Постановления и распоряжения Кабинета Министров Украины вступают в силу с момента их принятия, если не установлено более позднего срока вступления их в силу. Акты Кабинета Министров Украины, которые определяют права и обязанности граждан, вступают в силу не раньше дня их опубликования в официальных печатных изданиях.

Акты Кабинета Министров Украины могут быть отменены Президентом Украины. Акт Кабинета Министров Украины в полном объеме или его отдельные положения, признанные Конституционным Судом Украины неконституционными, теряют действие со дня принятия Конституционным Судом Украины решений об их неконституционности.

§4. Правовой статус министерств и других центральных органов исполнительной власти

Центральным звеном в системе органов исполнительной власти являются министерства и другие центральные органы исполнительной власти. Особенность их правового статуса проявляется в том, что именно министерства и другие центральные органы исполнительной власти являются основными управленческими структурами в разных сегментах исполнительной власти⁴³.

⁴³ Погорілко В.Ф. Конституційне право України : підруч. / за заг. ред. В.Ф., В.Л. Федоренка. – К. : КНТ, Ліра, 2011. –С. 404.

Министерство занимает ключевое место в системе центральных органов исполнительной власти, которое обеспечивает формирование и реализует государственную политику в одной или нескольких определенных Президентом Украины сферах, проведение которой возложено на Кабинет Министров Украины.

Правовой основой организации и деятельности министерств и других центральных органов исполнительной власти в Украине являются Конституция Украины⁴⁴, Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» от 7 октября 2010 года, Закон Украины «О центральных органах исполнительной власти» от 17 марта 2011 года⁴⁵, другие законы, акты Президента Украины, акты Кабинета Министров Украины, акты центральных органов исполнительной власти, международные договоры Украины.

Министерства обеспечивают формирование и реализуют государственную политику в одной или нескольких сферах, другие центральные органы исполнительной власти выполняют отдельные функции по реализации государственной политики. Министерства действуют по принципу единоначалия. Другие центральные органы исполнительной власти также действуют по принципу единоначалия, если иное не предусмотрено законом. Министерства и другие центральные органы исполнительной власти являются юридическими лицами публичного права. Министерства, другие центральные органы исполнительной власти получают статус юридического лица с даты внесения в Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц – предпринимателей записи об их государственной регистрации как юридического лица.

Министерства и другие центральные органы исполнительной власти образуются, реорганизуются и ликвидируются Президентом Украины по представлению Премьер-министра Украины. Члены Кабинета Министров

⁴⁴ Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» от 7 октября 2010 г. № 2591-VI [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>

⁴⁵ Закон Украины «О центральных органах исполнительной власти» от 17 марта 2011 года [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=33048

Украины могут вносить Премьер-министру Украины предложения относительно образования, реорганизации или ликвидации министерств и других центральных органов исполнительной власти. Образование, реорганизация и ликвидация министерства, другого центрального органа исполнительной власти осуществляются с учетом задач Кабинета Министров Украины, а также с учетом необходимости обеспечения осуществления полномочий органов исполнительной власти и недопущения дублирования полномочий. Министерство, другой центральный орган исполнительной власти образуется путем образования нового органа власти или в результате реорганизации (слияния, разделения, преобразования) одного или нескольких центральных органов исполнительной власти. Министерство, другой центральный орган исполнительной власти прекращается путем реорганизации (слияния, присоединения, разделения, преобразования) или ликвидации.

Основными задачами министерства как органа, обеспечивающего формирование и реализацию государственной политики в одной или нескольких сферах, являются: обеспечение нормативно-правового регулирования; определение приоритетных направлений развития; информирование и предоставление разъяснений относительно осуществления государственной политики; обобщение практики применения законодательства, разработки предложений по его совершенствованию и внесение в установленном порядке проектов законодательных актов, актов Президента Украины, Кабинета Министров Украины на рассмотрение Президенту Украины и Кабинету Министров Украины; осуществление иных задач, определенных законами Украины и возложенных на него актами Президента Украины.

Министерство возглавляет **министр** Украины, который является членом Кабинета Министров Украины. Министр как член Кабинета Министров Украины осуществляет полномочия, определенные Законом Украины «О Кабинете Министров Украины», в том числе относительно

направления и координации деятельности центральных органов исполнительной власти. Министр имеет первого заместителя, который осуществляет определенные министром обязанности. В случае необходимости для обеспечения осуществления министерством отдельных задач по решению Президента Украины в структуре министерства может быть введена должность заместителя министра. Первый заместитель министра и заместитель министра (в случае введения) назначаются на должности по представлению Премьер-министра Украины и освобождаются от должностей Президентом Украины. Премьер-министр Украины вносит на рассмотрение Президента Украины представление о назначении на должности первого заместителя министра и заместителя министра (в случае введения) в соответствии с предложениями соответствующего министра. В случае увольнения министра первый заместитель министра и заместитель министра (в случае введения) освобождаются от должностей Президентом Украины.

Министерства могут образовывать свои **территориальные органы** как юридические лица публичного права в пределах предельной численности государственных служащих и работников министерства и средств, предусмотренных на содержание. Они министерства, ликвидируются, реорганизуются по представлению министра Кабинетом Министров Украины. Территориальные органы министерства образуются в случаях, когда их создание предусмотрено положением о министерстве, утвержденным Президентом Украины. Территориальные органы министерства могут образовываться в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, районах, районах в городах, городах областного, республиканского (Автономной Республики Крым) значения и как межрегиональные (полномочия которых распространяются на несколько административно-территориальных единиц) территориальные органы (в случае их образования).

Руководители территориальных органов министерства назначаются на должности по согласованию с председателями местных государственных администраций и освобождаются от должностей министром, если иное не предусмотрено законом.

Аппарат министерства – организационно объединенная совокупность структурных подразделений и должностей, обеспечивающих деятельность министра, а также выполнение возложенных на министерство задач. Руководителем аппарата министерства является заместитель министра. Структуру аппарата министерства утверждает министр. Министр имеет право на формирование **патронатной службы** министра в пределах предельной численности государственных служащих и работников министерства и расходов, предусмотренных на содержание министерства. Патронатная служба министра осуществляет консультирование министра, подготовку необходимых для выполнения задач министерства материалов, обеспечивает связь с должностными лицами других органов государственной власти, организацию встреч и связей с общественностью, средствами массовой информации, а также выполняет другие поручения министра. Министр самостоятельно определяет персональный состав патронатной службы министра. Работники патронатной службы министра назначаются на должности и освобождаются от должностей министром. Работники патронатной службы министра освобождаются также в связи с увольнением министра.

Для подготовки рекомендаций по выполнению задач министерства может образовываться **коллегия министерства** как консультативно-совещательный орган. В состав коллегии входят министр (председатель коллегии), первый заместитель министра, заместитель министра (в случае введения), заместитель министра – руководитель аппарата, могут входить руководители самостоятельных структурных подразделений аппарата министерства, территориальных органов министерства, а также по согласию – представители других государственных органов, органов власти

Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления, научных и учебных заведений, общественных организаций, другие лица.

Министерство в пределах своих полномочий, на основе и во исполнение Конституции и законов Украины, актов и поручений Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины издает **приказы**, которые подписывает министр. Приказы министерства, изданные в пределах его полномочий, обязательны для выполнения центральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, местными государственными администрациями, органами власти Автономной Республики Крым, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями всех форм собственности и гражданами. Приказы министерства нормативно-правового содержания подлежат государственной регистрации Министерством юстиции Украины и включаются в Единый государственный реестр нормативно-правовых актов.

В настоящее время (2012 г.) созданы и осуществляют деятельность шестнадцать министерств:

- Министерство внутренних дел Украины;
- Министерство юстиции Украины;
- Министерство аграрной политики и продовольствия Украины;
- Министерство финансов Украины;
- Министерство социальной политики Украины;
- Министерство здравоохранения Украины;
- Министерство образования и науки, молодежи и спорта Украины;
- Министерство обороны Украины;
- Министерство чрезвычайных ситуаций Украины;
- Министерство культуры Украины;
- Министерство инфраструктуры Украины;
- Министерство иностранных дел Украины;
- Министерство экологии и природных ресурсов Украины;
- Министерство энергетики и угольной промышленности Украины;

Министерство экономического развития и торговли Украины;

Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины.

Центральные органы исполнительной власти образуются для выполнения отдельных функций по реализации государственной политики как **службы, агентства, инспекции**. Деятельность центральных органов исполнительной власти направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через соответствующих министров согласно законодательству.

Центральные органы исполнительной власти (службы, агентства, инспекции) осуществляют следующие задачи: предоставление административных услуг; осуществление государственного надзора (контроля); управление объектами государственной собственности; внесение предложений по обеспечению формирования государственной политики на рассмотрение министров, которые направляют и координируют их деятельность; осуществление иных задач, определенных законами Украины и возложенных на них Президентом Украины.

В случае если большинство функций центрального органа исполнительной власти составляют функции по предоставлению административных услуг физическим и юридическим лицам, центральный орган исполнительной власти образуется **как служба**.

В случае если большинство функций центрального органа исполнительной власти составляют функции по управлению объектами государственной собственности, которые принадлежат к сфере его управления, центральный орган исполнительной власти образуется **как агентство**.

В случае если большинство функций центрального органа исполнительной власти составляют контрольно-надзорные функции за соблюдением государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими и физическими

лицами актов законодательства, центральный орган исполнительной власти образуется **как инспекция.**

Кабинет Министров Украины направляет и координирует деятельность центральных органов исполнительной власти через министра.

Руководитель центрального органа исполнительной власти назначается на должность по представлению Премьер-министра Украины и увольняется с должности Президентом Украины. Руководитель центрального органа исполнительной власти может иметь более двух заместителей, которые назначаются на должности по представлению Премьер-министра Украины и освобождаются от должностей Президентом Украины. Предложения Премьер-министру Украины относительно кандидатур на должности руководителя центрального органа исполнительной власти и его заместителей вносит министр, который направляет и координирует деятельность центрального органа исполнительной власти.

Руководитель центрального органа исполнительной власти вносит на рассмотрение министра предложения относительно назначения на должности и увольнения с должностей своих заместителей. Руководитель центрального органа исполнительной власти и его заместители являются государственными служащими.

Аппарат центрального органа исполнительной власти – организационно объединенная совокупность структурных подразделений, обеспечивающих деятельность руководителя центрального органа исполнительной власти, а также выполнение возложенных на центральный орган исполнительной власти задач. Структуру аппарата центрального органа исполнительной власти утверждает руководитель центрального органа исполнительной власти по согласованию с министром, который направляет и координирует деятельность центрального органа исполнительной власти.

Государственные служащие аппарата центрального органа исполнительной власти назначаются на должности и освобождаются от

должностей руководителем центрального органа исполнительной власти в порядке, предусмотренном законодательством о государственной службе. Освобождение от должности руководителя центрального органа исполнительной власти не может быть основанием для увольнения с должностей государственных служащих и увольнение с работы работников аппарата центрального органа исполнительной власти.

Территориальные органы центрального органа исполнительной власти образуются как юридические лица публичного права в пределах предельной численности государственных служащих и работников центрального органа исполнительной власти и средств, предусмотренных на его содержание, ликвидируются, реорганизуются по представлению министра, который направляет и координирует деятельность центрального органа исполнительной власти, Кабинетом Министров Украины.

Предложения о создании, реорганизации и ликвидации территориальных органов центрального органа исполнительной власти на рассмотрение министру вносит руководитель центрального органа исполнительной власти.

Территориальные органы центрального органа исполнительной власти могут образовываться, ликвидироваться, реорганизовываться руководителем центрального органа исполнительной власти как структурные подразделения аппарата центрального органа исполнительной власти по согласованию с министром, который направляет и координирует деятельность центрального органа исполнительной власти, и Кабинетом Министров Украины.

Территориальные органы центрального органа исполнительной власти могут образовываться в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, районах, районах в городах, городах областного, республиканского (Автономной Республики Крым) значения и как межрегиональные (полномочия которых распространяются на несколько административно-территориальных единиц) территориальные органы.

Руководители и заместители руководителей территориальных органов центрального органа исполнительной власти назначаются на должности и освобождаются от должностей руководителем центрального органа исполнительной власти по согласованию с министром, который направляет и координирует деятельность центрального органа исполнительной власти. Кандидатуры на должности руководителей территориальных органов центрального органа исполнительной власти согласовываются с председателями местных государственных администраций, если иное не предусмотрено законом. Работники территориальных органов центрального органа исполнительной власти принимаются на работу и увольняются с работы руководителями территориальных органов центрального органа исполнительной власти. Структуру территориальных органов центрального органа исполнительной власти утверждает руководитель центрального органа исполнительной власти по согласованию с министром, который направляет и координирует деятельность центрального органа исполнительной власти.

Центральный орган исполнительной власти в пределах своих полномочий, на основе и во исполнение Конституции и законов Украины, актов и поручений Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины и приказов министерств издает приказы организационно-распорядительного характера, организывает и контролирует их выполнения. Приказы центрального органа исполнительной власти или их отдельные положения могут быть обжалованы физическими и юридическими лицами в административный суд в порядке, установленном законом. Приказы центрального органа исполнительной власти могут быть отменены Кабинетом Министров Украины полностью или в отдельной части.

В систему центральных органов исполнительной власти входят: Государственное агентство автомобильных дорог Украины; Государственное агентство водных ресурсов Украины; Государственное агентство лесных

ресурсов Украины; Государственное агентство резерва Украины; Государственная архивная служба; Государственная казначейская служба; Государственная авиационная служба; Государственная исполнительная служба; Государственная таможенная служба; Государственная налоговая служба; Государственная архитектурно-строительная инспекция; Государственная экологическая инспекция; Государственная инспекция учебных заведений; Государственная инспекция сельского хозяйства; Государственная финансовая инспекция; Администрация Государственной пограничной службы; Пенсионный Фонд Украины.

Антимонопольный комитет Украины, Фонд государственного имущества Украины, Государственный комитет телевидения и радиовещания Украины являются **центральными органами исполнительной власти со специальным статусом**. Президент Украины может образовать и другие центральные органы исполнительной власти со специальным статусом. Так, были созданы Национальное агентство по вопросам государственной службы и Администрация Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины.

Председатель Антимонопольного комитета Украины, председатель Фонда государственного имущества Украины, председатель Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины назначаются на должности и освобождаются от должностей Президентом Украины по согласию Верховной Рады Украины. Заместители Председателя Антимонопольного комитета Украины, Председателя Фонда государственного имущества Украины, Председателя Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины назначаются на должности по представлению Премьер-министра Украины и освобождаются от должностей Президентом Украины. Вопросы деятельности Антимонопольного комитета Украины, Фонда государственного имущества Украины, Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины

и других органов со специальным статусом в Кабинете Министров Украины представляет Премьер-министр Украины.

§5. Конституционно-правовой статус местных государственных администраций

В соответствии со статьей 118 Конституции Украины, исполнительную власть в областях и районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют местные государственные администрации.

Областные, районные, Киевская государственная администрация, Севастопольская городская государственная администрация составляют систему местных государственных администраций, которые в соответствии с Конституцией Украины и действующим законодательством Украины осуществляют исполнительную власть в соответствующих административно-территориальных единицах (районах, областях и городах со специальным статусом – Киеве и Севастополе).

Местная государственная администрация является местным органом исполнительной власти и входит в систему органов исполнительной власти. Местная государственная администрация в пределах своих полномочий осуществляет исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы, а также реализует полномочия, делегированные ей соответствующим советом. Председатели местных государственных администраций при осуществлении своих полномочий ответственны перед Президентом Украины и Кабинетом Министров Украины, подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти высшего уровня. Местные государственные администрации подотчетны и подконтрольны советам в части полномочий, делегированных им соответствующими районными или областными советами. Местные государственные администрации подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти высшего уровня.

Правовой статус местных государственных администраций устанавливается Конституцией Украины, законами Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 года⁴⁶, «О Кабинете Министров Украины» от 7 октября 2010 года, «О центральных органах исполнительной власти» от 17 марта 2011 года, другими законами, актами Президента Украины, актами Кабинета Министров Украины, актами центральных органов исполнительной власти, международными договорами Украины.

Местные государственные администрации в пределах соответствующей административно-территориальной единицы обеспечивают: исполнение Конституции, законов Украины, актов Президента Украины, Кабинета Министров Украины, других органов исполнительной власти высшего уровня; законность и правопорядок, соблюдение прав и свобод граждан; выполнение государственных и региональных программ социально-экономического и культурного развития, программ охраны окружающей среды, а в местах компактного проживания коренных народов и национальных меньшинств – также программ их национально-культурного развития; подготовку и исполнение соответствующих бюджетов; отчет об исполнении соответствующих бюджетов и программ; взаимодействие с органами местного самоуправления; реализацию других предоставленных государством, а также делегированных соответствующими советами полномочий.

Местные государственные администрации являются юридическими лицами. Они имеют печати с изображением Государственного Герба Украины и своим наименованием, счета в учреждениях банков Украины. Местные государственные администрации находятся соответственно в областных и районных центрах, городах Киеве и Севастополе.

⁴⁶ Закон Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 г. № 586-XIV [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

На домах, где размещаются местные государственные администрации и их структурные подразделения, вывешиваются таблички с изображением Государственного Герба Украины и наименованием расположенного там органа. На домах, где размещаются местные государственные администрации, поднимается Государственный Флаг Украины.

Состав и структура местных государственных администраций.

Состав местных государственных администраций формируют главы местных государственных администраций. Они же определяют структуру местных государственных администраций. Кабинет Министров Украины утверждает рекомендательные перечни управлений, отделов и других структурных подразделений местных государственных администраций, а также типовые положения о них.

Местные государственные администрации возглавляют председатели соответствующих местных государственных администраций. Председатели местных государственных администраций назначаются на должность Президентом Украины по представлению Премьер-министра Украины на срок полномочий Президента Украины. Кандидатуры на должности председателей районных государственных администраций Премьер-министру Украины вносятся председателями соответствующих областных государственных администраций. На каждую должность вносится одна кандидатура. Президент Украины может поручить Премьер-министру Украины внести представление о назначении председателем местной государственной администрации другой кандидатуры. Председатели местных государственных администраций получают полномочия с момента назначения.

Полномочия председателей местных государственных администраций прекращаются Президентом Украины в случае:

- 1) нарушения Конституции Украины и законов Украины;
- 2) утраты гражданства, выявления факта двойного гражданства;
- 3) признания судом недееспособным;
- 4) выезда на жительство в другую страну;
- 5) вступления в

законную силу обвинительного приговора суда; 6) нарушения требований несовместимости; 8) выражения недоверия двумя третями от состава соответствующего совета; 9) подачи заявления об увольнении с должности по собственному желанию.

Кроме того, полномочия председателей местных государственных администраций могут быть прекращены Президентом Украины в случае: 1) принятия отставки главы соответствующей областной государственной администрации; 2) представления Премьер-министра Украины по основаниям, предусмотренным законодательством о государственной службе; 3) выражения недоверия простым большинством голосов от состава соответствующего совета; 4) по иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством Украины; 5) по инициативе Президента Украины. Полномочия председателей местных государственных администраций прекращаются также в случае их смерти.

В случае избрания нового Президента Украины председатели местных государственных администраций продолжают осуществлять свои полномочия до назначения в установленном порядке новых председателей местных государственных администраций.

Председатели местных государственных администраций имеют первого заместителя и заместителей председателя местных государственных администраций. Они выполняют обязанности, определенные главами соответствующих государственных администраций, и несут персональную ответственность за состояние дел на порученном им участке работы. Так, у председателя Харьковской областной государственной администрации М. М. Добкина один первый заместитель и семь заместителей председателя.

Первый заместитель и заместители председателя областной государственной администрации назначаются на должность и освобождаются от должности председателем областной государственной администрации по согласованию с Кабинетом Министров Украины. Первый заместитель и заместители председателя районной государственной

администрации назначаются на должность и освобождаются от должности председателем районной государственной администрации по согласованию с председателем областной государственной администрации.

Первые заместители и заместители председателей местных государственных администраций заявляют о прекращении своих полномочий вновь назначенным председателям местных государственных администраций в день их назначения.

Руководители управлений, отделов и других структурных подразделений местных государственных администраций возглавляют соответствующие подразделения и несут персональную ответственность перед председателями соответствующих государственных администраций за выполнение возложенных на эти подразделения задач. Руководители управлений, отделов и других структурных подразделений местных государственных администраций назначаются на должность и освобождаются от должности председателями соответствующих государственных администраций по согласованию с органами исполнительной власти высшего уровня в порядке, который определяется Кабинетом Министров Украины.

На должности в местных государственных администрациях назначаются граждане Украины. Председатели местных государственных администраций, их заместители, руководители управлений, отделов, других структурных подразделений местных государственных администраций не могут быть народными депутатами Украины или совмещать свою служебную деятельность с другой, в том числе на общественных началах, кроме преподавательской, научной и творческой деятельности во внерабочее время, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета предприятия или другой организации, имеющей целью получение прибыли. Не могут быть назначены на должности в местные государственные администрации лица, имеющие судимость за совершение умышленного

преступления, если эта судимость не погашена или не снята в установленном законом порядке.

В структуру Харьковской областной государственной администрации входят следующие структурные подразделения: департамент экономики и международных отношений; департамент агропромышленного развития; главное финансовое управление; главное управление промышленности, транспорта и связи; главное управление жилищно-коммунального хозяйства и развития инфраструктуры; главное управление образования и науки; главное управление труда и социальной защиты населения; главное управление здравоохранения; главное управление по вопросам чрезвычайных ситуаций; главное управление по взаимодействию с правоохранительными органами, органами юстиции, оборонной и мобилизационной работы; управление градостроительства и архитектуры; управление топливно-энергетического комплекса; управление фармации и фармацевтической промышленности; управление по делам прессы и информации; управление культуры и туризма; главное управление по делам семьи, молодёжи и спорта; главное юридическое управление; управление обеспечения доступа к публичной информации; управление капитального строительства; управление внутренней политики и связей с общественностью; отдел по делам религий; служба по делам детей; инспекция государственного технического надзора; инспекция качества и формирования ресурсов сельскохозяйственной продукции; государственный архив Харьковской области.

Для правового, организационного, материально-технического и иного обеспечения деятельности местной государственной администрации, подготовки аналитических, информационных и других материалов, систематической проверки исполнения актов законодательства и распоряжений местной государственной администрации, оказания методической и другой практической помощи местным государственным администрациям и органам местного самоуправления председателем местной

государственной администрации образуется **аппарат** местной государственной администрации в пределах выделенных бюджетных средств.

Аппарат местных государственных администраций возглавляет руководитель, который назначается на должность главой местной государственной администрации.

Глава местной государственной администрации утверждает положение и определяет структуру аппарата, назначает на должности и освобождает от должностей руководителей и других работников структурных подразделений аппарата. Так, в структуру аппарата Харьковской областной государственной администрации входят: отдел по обеспечению деятельности председателя и заместителей председателя областной государственной администрации; организационный отдел; общий отдел; отдел кадровой работы; отдел контроля; отдел финансового обеспечения; отдел информационно-компьютерного обеспечения; отдел хозяйственного обеспечения; отдел работы с обращениями граждан; отдел администрирования Государственного реестра избирателей; отдел по вопросам предотвращения и противодействия коррупции; юридический сектор.

Полномочия местных государственных администраций. Местные государственные администрации в пределах и формах, определенных Конституцией и законами Украины, выполняют следующие задачи: 1) обеспечение законности, охраны прав, свобод и законных интересов граждан; 2) социально-экономического развития соответствующих территорий; 3) бюджета, финансов и учета; 4) управление имуществом, приватизации, содействие развитию предпринимательства и осуществления государственной регуляторной политики; 5) промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта и связи; 6) науки, образования, культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта, семьи, женщин, молодежи и несовершеннолетних; 7) использование земли, природных ресурсов, охраны окружающей среды; 8) внешнеэкономической

деятельности; 9) оборонной работы и мобилизационной подготовки; 10) социальной защиты, занятости населения, труда и заработной платы. Местные государственные администрации решают и другие вопросы, отнесенные законом к их полномочиям.

Кроме того, местные государственные администрации осуществляют полномочия местного самоуправления, делегированные им областными, районными советами. Делегирование советами полномочий местным государственным администрациям сопровождается передачей финансовых, материально-технических и других ресурсов, необходимых для их осуществления. Местные государственные администрации подотчетны и подконтрольны соответствующим советам в части делегированных полномочий. Председатели местных государственных администраций имеют право вносить на рассмотрение соответствующих советов вопросы, связанные с выполнением делегированных полномочий, и другие предложения.

Председатели областных государственных администраций имеют право совещательного голоса на заседаниях областных советов. Председатели районных государственных администраций имеют право совещательного голоса на заседаниях районных советов.

Председатели местных государственных администраций ежегодно отчитываются перед соответствующими советами по вопросам выполнения бюджета, программ социально-экономического и культурного развития территорий и делегированных полномочий. Областной и районный советы могут выразить недоверие председателю соответствующей местной государственной администрации, на основании чего, с учетом предложений органа исполнительной власти высшего уровня, Президент Украины принимает решение и дает соответствующему совету обоснованный ответ.

Если недоверие председателю областной или районной государственной администрации выразили две трети от состава

соответствующего совета, Президент Украины принимает отставку главы соответствующей местной государственной администрации.

Местные государственные администрации на соответствующей территории взаимодействуют с сельскими, поселковыми и городскими советами, их исполнительными органами и сельскими, поселковыми и городскими головами, содействуют осуществлению ими своих полномочий местного самоуправления, в частности в решении вопросов экономического, социального и культурного развития соответствующих территорий, укреплении материальной и финансовой базы местного самоуправления, контролируют выполнение предоставленных им законом полномочий органов исполнительной власти, рассматривают и учитывают в своей деятельности предложения депутатов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В случае рассмотрения местной государственной администрацией вопросов, которые затрагивают интересы местного самоуправления, об этом сообщается заранее соответствующим органам местного самоуправления. Представители этих органов и должностные лица территориальных общин имеют право принимать участие в рассмотрении таких вопросов местной государственной администрацией, высказывать замечания и предложения.

Председатели местных государственных администраций, их заместители, руководители управлений, отделов и других структурных подразделений местной государственной администрации или их представители имеют право присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления и быть заслушанными по вопросам, касающимся их компетенции.

Местные государственные администрации не имеют права вмешиваться в осуществление органами местного самоуправления собственных полномочий. Для осуществления совместных программ местные государственные администрации и органы местного

самоуправления могут заключать договоры, создавать совместные органы и организации.

Кабинет Министров Украины в пределах, определенных законами Украины, может передавать местным государственным администрациям отдельные полномочия органов исполнительной власти высшего уровня.

Передача местным государственным администрациям полномочий других органов сопровождается передачей им соответствующих финансовых, материально-технических и других ресурсов, необходимых для осуществления этих полномочий.

Акты местных государственных администраций. Во исполнение Конституции Украины, законов Украины, актов Президента Украины, Кабинета Министров Украины, министерств и других центральных органов исполнительной власти, собственных и делегированных полномочий глава местной государственной администрации в пределах своих полномочий издает распоряжения, а руководители управлений, отделов и других структурных подразделений – **приказы**. Распоряжения глав местных государственных администраций, принятые в пределах их компетенции, являются обязательными для исполнения на соответствующей территории всеми органами, предприятиями, учреждениями и организациями, должностными лицами и гражданами. Председатели местных государственных администраций издают распоряжения единолично и несут за них ответственность согласно законодательству. Проекты нормативно-правовых актов местных государственных администраций, которые согласно закону являются проектами регуляторных актов, подлежат согласованию с территориальными органами специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам государственной регуляторной политики.

Акты местных государственных администраций ненормативного характера, принятые в пределах их полномочий, вступают в силу с момента их принятия, если самими актами не установлен более поздний

срок введения их в действие. Эти акты доводятся до их исполнителей, а при необходимости – обнародуются. Нормативно-правовые акты местных государственных администраций подлежат государственной регистрации в соответствующих органах юстиции в установленном органом порядке и вступают в силу с момента их регистрации, если самими актами не установлен более поздний срок введения их в действие. Нормативно-правовые акты местных государственных администраций, которые касаются прав и обязанностей граждан или имеют общий характер, подлежат обнародованию и вступают в силу с момента их обнародования, если самими актами не установлен более поздний срок введения их в действие.

Акты местных государственных администраций, противоречащие Конституции Украины, законам Украины, решениям Конституционного Суда Украины, актам Президента Украины и Кабинета Министров Украины или интересам территориальных общин или отдельных граждан, могут быть обжалованы в орган исполнительной власти высшего уровня или в суд.

Действие актов местных государственных администраций, которые согласно закону являются регуляторными актами, или отдельных положений этих актов приостанавливается в случае невыполнения или необжалования в установленном законом порядке решений специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам государственной регуляторной политики о необходимости устранения нарушений принципов государственной регуляторной политики. Распоряжения главы государственной администрации, которые противоречат Конституции Украины, законам Украины, решениям Конституционного Суда Украины, другим актам законодательства или являются нецелесообразными, неэкономными, неэффективными по ожидаемым или фактическим результатам, отменяются Президентом Украины, председателем местной государственной администрации высшего уровня или в судебном порядке.

Приказы руководителей управлений, отделов и других структурных подразделений местной государственной администрации, противоречащие Конституции Украины, другим актам законодательства, решениям Конституционного Суда Украины и актам министерств, других центральных органов исполнительной власти, могут быть отменены главой местной государственной администрации, соответствующим министерством, другим центральным органом исполнительной власти.

В соответствии со статьей 124 Конституции Азербайджанской Республики, исполнительную власть на местах осуществляют главы исполнительной власти. Главы исполнительной власти назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Азербайджанской Республики. Полномочия исполнительной власти на местах определяются Президентом Азербайджанской Республики.

Глава V Конституции Туркменистана называется «Местные органы власти». В этой главе закреплено, что местная власть состоит из представительных и исполнительных органов, которые действуют в пределах их компетенции. В веляте, городе с правами велята, этрапе, городе с правами этрапа образуются представительные органы – халк маслахаты, члены которых избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года в порядке, установленном законодательством Туркменистана. Халк маслахаты в пределах своих полномочий участвуют в решении вопросов экономического, социального и культурного развития территорий. Исполнительную власть на местах осуществляют: в велятах – хякимы велятов, в городах – хякимы городов, в этрапах – хякимы этрапов. Хякимы являются представителями Президента Туркменистана на местах, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Туркменистана и подотчетны ему. Хякимы осуществляют руководство деятельностью органов управления на местах, обеспечивают исполнение Конституции, законов Туркменистана, актов Президента Туркменистана, Кабинета Министров Туркменистана,

постановлений Меджлиса Туркменистана. Хякимы в пределах их компетенции принимают постановления, обязательные для исполнения на подведомственной территории.

Контрольные вопросы к главе:

- Дайте определение исполнительной власти. Определите ее место в механизме сдержек и противовесов.
- Проанализируйте систему органов исполнительной власти в Украине.
- Охарактеризуйте полномочия и функции органов исполнительной власти в Украине.
- Определите конституционно-правовой статус Кабинета Министров Украины.
- Раскройте взаимоотношения, которые существуют между Кабинетом Министров Украины, Президентом Украины и Верховной Радой Украины.
- Проанализируйте порядок формирования исполнительной власти в Украине.
- Раскройте конституционные полномочия украинского правительства.
- Дайте характеристику актов Кабинета Министров Украины. Охарактеризуйте их юридическую природу.
- Определите конституционные основания досрочного прекращения полномочий Кабинета Министров Украины.
- Проанализируйте содержание административной реформы 2010–2011 гг. в Украине.
- Раскройте структуру центральных органов исполнительной власти.
- Проанализируйте правовой статус министерств Украины.
- В чем заключаются особенности правового положения других органов исполнительной власти со специальным статусом?

- Охарактеризуйте конституционный статус местных государственных администраций в Украине. Определите порядок их формирования и конституционные полномочия.

- Проанализируйте аспекты взаимоотношений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Глава 9. Конституционно-правовой статус органов судебной власти и прокуратуры в Украине

1. Общая характеристика судебной власти в Украине.
2. Судебная система Украины.
3. Конституционно-правовой статус судей.
4. Судейское самоуправление в Украине.
5. Конституционно-правовой статус Высшего совета юстиции.
6. Правовой статус прокуратуры Украины.

§1. Общая характеристика судебной власти в Украине

Конституция Украины 1996 года закрепила принципы построения государственной власти на принципах ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Судебная власть – независимая власть, которая охраняет право, выступает арбитром в споре о праве, осуществляет правосудие. Правосудие в Украине осуществляется исключительно судами, юрисдикция судов распространяется на все правоотношения, возникающие в государстве. Оно может осуществляться в форме уголовного, гражданского, административного, хозяйственного и конституционного судопроизводства.

С позиций реализации права правосудие и судебная власть — понятия не тождественные. Правосудие — форма защиты права судебной властью, где решение суда есть акт правосудия по защите нарушенного или оспариваемого права. Судебная власть осуществляется единолично судьёй или судебной коллегией в форме судебной процедуры. Пределы действия судебной власти ограничены нормами, регламентирующими право на обращение в суд, а также принципами права.

Судебная власть обладает рядом существенных и только ей присущих специфических признаков:

- 1) является разновидностью государственной власти;

2) реализуется в различных правовых формах, в том числе в виде конституционного судопроизводства, осуществления правосудия судами общей юрисдикции;

3) характеризуется независимостью, самостоятельностью и обособленностью;

4) осуществляется в строгом соответствии с установленным процессуальным порядком (процедурой конституционного, гражданского, уголовного, административного и хозяйственного судопроизводства).

Осуществляя правосудие, суды независимы от любого незаконного влияния. Вмешательство в осуществление правосудия, влияние на суд или судей любым способом, неуважение к суду или судьям, сбор, хранение, использование и распространение информации устно, письменно или другим способом с целью нанесения ущерба авторитету судей или влияния на беспристрастность суда запрещается и влечет ответственность, установленную законом.

Правосудие в Украине осуществляется на основе следующих основных принципов:

- законности, то есть соблюдения и исполнения предписаний Конституции Украины, законов и других нормативных актов. Принцип законности обеспечен таким построением судопроизводства, при котором на каждой последующей стадии проверяют законность решений, принятых ранее;

- равенства всех участников судебного процесса перед законом и судом, которое заключается в том, все субъекты, занимающие одинаковое процессуальное положение, пользуются одними и теми же правами;

- обеспечение доказанности вины исходя из презумпции невиновности, сформулированной в ст. 62 Конституции Украины: «Лицо считается невиновным в совершении преступления и не может быть подвергнуто

уголовному наказанию, пока его вина не будет доказана в законном порядке и установлена обвинительным приговором суда»⁴⁷;

- состязательности сторон и свободы в предоставлении ими суду своих доказательств и доказывания перед судом их убедительности. Этот принцип предполагает распределение функций обвинения и защиты и отделения их от правосудия; наделение обвинителя и защитника равными процессуальными правами при осуществлении ими своих функций; активное и руководящее положение суда в процессе;

- обеспечения обвиняемому права на защиту. Это означает, что уголовно-процессуальный закон предусматривает значительный объем прав, позволяющих обвиняемому при его умелом использовании самостоятельно или с помощью защитника защищаться от предъявленного обвинения;

- гласности судебного процесса и его полной фиксации техническими средствами. Этот принцип состоит в том, что разбирательство дел во всех судах происходит открыто, кроме случаев, предусмотренных законом. Приговор суда во всех случаях объявляют публично. Сторонам предоставляют возможность фиксировать ход судебного разбирательства с помощью технических средств;

- обеспечения апелляционного и кассационного обжалования решения суда, кроме случаев, установленных законом;

- обязательности решения суда. Этот принцип означает, что решения, вступившие в силу, — окончательны и обязательны для всех: органов публичной власти, предприятий, учреждений, организаций, граждан и др. Они подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Украины. Неисполнение судебных решений влечет за собой установленную законом ответственность.

⁴⁷ Конституция Украины : от 28 июня 1996 р. // Ведом. Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст.141.

§2. Судебная система Украины

Современная судебная система Украины определяется Конституцией Украины (ст. 125) и Законом Украины «О судоустройстве Украины и статусе судей».

В соответствии со ст. 3 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» судебную систему Украины составляют суды общей юрисдикции и суд конституционной юрисдикции⁴⁸. Суды общей юрисдикции образуют единую систему судов. Единственным органом конституционной юрисдикции в Украине является Конституционный Суд Украины. Создание чрезвычайных и особенных судов в Украине не допускается.

Система судов общей юрисдикции в соответствии с Конституцией Украины строится на принципах:

- территориальности;
- специализации;
- инстанционности.

Так, суды общей юрисдикции специализируются на рассмотрении гражданских, уголовных, хозяйственных, административных дел, а также дел об административных правонарушениях. Кроме этого в судах общей юрисдикции может вводиться специализация судей по рассмотрению конкретных категорий дел. В местных общих судах и в апелляционных судах областей, городов Киева и Севастополя, Апелляционном суде Автономной Республики Крым действует специализация по осуществлению уголовного производства в отношении несовершеннолетних.

Систему судов общей юрисдикции составляют:

- 1) местные суды;
- 2) апелляционные суды;
- 3) высшие специализированные суды;

⁴⁸ Закон Украины «О судоустройстве Украины и статусе судей» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529.

4) Верховный Суд Украины.

Закон «О судоустройстве Украины и статусе судей» определяет виды, состав, полномочия местных, апелляционных, высших специализированных судов Украины и Верховного Суда Украины.

Местные суды

К местным общим судам относят:

- районные суды;
- районные в городах суды;
- городские суды;
- горрайонные суды.

К **местным** хозяйственным судам относят хозяйственные суды Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя.

Местными административными судами являются окружные административные суды, а также другие суды, предусмотренные процессуальным законом.

Местный суд состоит из судей местного суда, из числа которых назначаются председатель и заместитель председателя суда. Из числа судей местного общего суда избираются следователи судьи (судья), осуществляющие полномочия судебного контроля за соблюдением прав, свобод и интересов лиц в уголовном производстве в порядке, предусмотренном процессуальным законом.

Местный суд является судом первой инстанции и рассматривает дела, отнесенные процессуальным законом к его подсудности. Местные общие суды рассматривают гражданские, уголовные, административные дела, а также дела об административных правонарушениях в случаях и порядке, предусмотренных процессуальным законом.

Местные хозяйственные суды рассматривают дела, возникающие из хозяйственных правоотношений, а также другие дела, отнесенные процессуальным законом к их подсудности.

Местные административные суды рассматривают дела административной юрисдикции (административные дела).

Подсудность отдельных категорий дел местным судам, а также порядок их рассмотрения определяются процессуальным законом.

Апелляционные суды

Апелляционные суды действуют в системе судов общей юрисдикции как суды апелляционной инстанции по рассмотрению гражданских и уголовных, хозяйственных, административных дел, дел об административных правонарушениях.

К апелляционными судам по рассмотрению гражданских, уголовных дел, а также дел об административных правонарушениях относятся: апелляционные суды областей, апелляционные суды городов Киева и Севастополя, Апелляционный суд Автономной Республики Крым.

Апелляционными судами по рассмотрению хозяйственных дел, апелляционными судами по рассмотрению административных дел являются соответственно апелляционные хозяйственные суды и апелляционные административные суды, которые образуются в апелляционных округах в соответствии с указом Президента Украины.

В состав апелляционного суда входят судьи, имеющие стаж работы в должности судьи не менее пяти лет, из числа которых назначаются председатель суда и его заместители. В апелляционном суде, количество судей в котором превышает тридцать пять, может быть назначено не более трех заместителей председателя суда.

В составе апелляционного суда могут создаваться судебные палаты по рассмотрению отдельных категорий дел в пределах соответствующей юрисдикции.

Апелляционный суд имеет следующие *полномочия*:

1) рассматривает дела соответствующей судебной юрисдикции в апелляционном порядке согласно с процессуальным законом;

2) в случаях, предусмотренных процессуальным законом, рассматривает дела соответствующей судебной юрисдикции как суд первой инстанции;

3) анализирует судебную статистику, изучает и обобщает судебную практику;

4) предоставляет местным судам методическую помощь в применении законодательства;

5) осуществляет другие полномочия, определенные законом.

Высшие специализированные суды

Высшие специализированные суды действуют в системе судов общей юрисдикции как суды кассационной инстанции по рассмотрению гражданских и уголовных, хозяйственных, административных дел.

Высшими специализированными судами являются:

- Высший специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел;

- Высший хозяйственный суд Украины;

- Высший административный суд Украины.

В состав высшего специализированного суда входят судьи, избранные на должность судьи бессрочно, из числа которых назначаются председатель суда и его заместители. В высшем специализированном суде, количество судей в котором превышает сорок пять, может быть назначено не более трех заместителей председателя суда.

В высшем специализированном суде образуются палаты по рассмотрению отдельных категорий дел в пределах соответствующей судебной юрисдикции.

В высшем специализированном суде действует Пленум высшего специализированного суда, состав и порядок деятельности которого определяются законом.

При высшем специализированном суде образуется Научно-консультативный совет, статус которого определяется законом.

Высший специализированный суд имеет следующие *полномочия*:

- 1) рассматривает дела соответствующей судебной юрисдикции в кассационном порядке согласно с процессуальным законом;
- 2) в случаях, предусмотренных процессуальным законом, рассматривает дела соответствующей судебной юрисдикции как суд первой или апелляционной инстанции, а также рассматривает дела в случае установления международным судебным учреждением, юрисдикция которого признана Украиной, нарушения Украиной международных обязательств при решении дела судом, если по результатам рассмотрения вопроса о допуске дела к производству Верховного Суда Украины будет установлено, что такое дело подлежит рассмотрению высшим специализированным судом;
- 3) анализирует судебную статистику, изучает и обобщает судебную практику;
- 4) оказывает методическую помощь судам низшего уровня с целью одинакового применения норм Конституции и законов Украины в судебной практике на основе ее обобщения и анализа судебной статистики, дает специализированным судам низшего уровня рекомендательные разъяснения по вопросам применения законодательства относительно решения дел соответствующей судебной юрисдикции;
- 5) осуществляет другие полномочия, определенные законом.

Верховный Суд Украины

Верховный Суд Украины является высшим судебным органом в системе судов общей юрисдикции.

В состав Верховного Суда Украины входят сорок восемь судей, из числа которых избираются Председатель Верховного Суда Украины, Первый заместитель Председателя Верховного Суда Украины и четыре заместителя Председателя Верховного Суда Украины.

Судьей Верховного Суда Украины может быть лицо, имеющее стаж работы в должности судьи не менее пятнадцати лет, или судья Конституционного Суда Украины.

В Верховном Суде Украины *действуют*:

- 1) Судебная палата по административным делам;
- 2) Судебная палата по хозяйственным делам;
- 3) Судебная палата по уголовным делам;
- 4) Судебная палата по гражданским делам.

В состав судебной палаты входят судьи соответствующей специализированной юрисдикции (гражданской, уголовной, хозяйственной, административной).

Верховный Суд Украины имеет следующие *полномочия*:

1) пересматривает дела по основаниям неодинакового применения судами (судом) кассационной инстанции одной и той же нормы материального права в подобных правоотношениях в порядке, предусмотренном процессуальным законом;

2) пересматривает дела в случае установления международным судебным учреждением, юрисдикция которого признана Украиной, нарушения Украиной международных обязательств при решении дела судом;

3) дает заключение о наличии или отсутствии в действиях, в которых обвиняется Президент Украины, признаков государственной измены или другого преступления; вносит по обращению Верховной Рады Украины письменное представление о невозможности исполнения Президентом Украины своих полномочий по состоянию здоровья;

4) обращается в Конституционный Суд Украины относительно конституционности законов, иных правовых актов, а также по вопросам официального толкования Конституции и законов Украины.

В Верховном Суде Украины действует Пленум Верховного Суда Украины для решения вопросов, определенных Конституцией Украины и Законом Украины «О судоустройстве и статусе судей». При Верховном Суде

Украины образуется Научно-консультативный совет. Верховный Суд Украины имеет официальный печатный орган и может быть соучредителем других печатных изданий.

Суды общей юрисдикции в соответствии со ст. 19 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» создаются и ликвидируются Президентом Украины по представлению Министра юстиции Украины на основании предложения председателя соответствующего высшего специализированного суда. Местонахождение, территориальная юрисдикция и статус суда определяются с учетом принципов территориальности, специализации и инстанционности. Основаниями для образования или ликвидации суда является изменение определенной законом системы судов, потребность улучшить доступность правосудия или изменение административно-территориального устройства.

§3. Конституционно-правовой статус судей

Правовой статус профессиональных судей определен Конституцией Украины и Законом Украины «О судоустройстве и статусе судей». ***Правовой статус судьи*** включает в себя его права и обязанности, а также гарантии деятельности по осуществлению правосудия, предусмотренные законодательством Украины.

Судьи являются носителями судебной власти в Украине. Они осуществляют правосудие независимо от законодательной и исполнительной власти. В соответствии с ч. 1 ст. 51 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» ***судьей*** является гражданин Украины, который в соответствии с Конституцией Украины и настоящим Законом назначен или избран судьей, занимает штатную судейскую должность в одном из судов Украины и осуществляет правосудие на профессиональной основе⁴⁹.

⁴⁹ Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей» // Ведомости Верховной Рады Украины – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529

В соответствии с ч. 1 ст. 128 Конституции Украины первое назначение на должность профессионального судьи сроком на пять лет осуществляется Президентом Украины. Все другие судьи, кроме судей Конституционного Суда Украины, избираются Верховной Радой Украины бессрочно, в порядке, установленном законом.

На должность судьи может быть рекомендован квалификационной комиссией судей граждан Украины не моложе двадцати пяти лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы в области права не менее трех лет, проживающий в Украине не менее десяти лет и владеющий государственным языком. Похожие требования предъявляются к кандидатам на должность судьи и в других странах. Так, в соответствии со ст. 119 Конституции Российской Федерации судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет⁵⁰. Согласно ч. 5 ст. 126 Конституции Азербайджанской Республики судьями могут быть граждане Азербайджанской Республики в возрасте не моложе 30 лет, обладающие избирательным правом, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 5 лет⁵¹.

Судьи в Украине имеют единый статус независимо от места суда в системе судов общей юрисдикции или административной должности, которую судья занимает в суде.

По отношению к судьям действует принцип несовместимости. Его содержание заключается в том, что пребывание на должности судьи несовместимо с занятием должности в любом другом органе государственной власти, органе местного самоуправления и с представительским мандатом. Судья не вправе совмещать свою деятельность с предпринимательской или адвокатской деятельностью, любой другой оплачиваемой работой (кроме преподавательской, научной и творческой

⁵⁰ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-9.htm>

⁵¹ Конституция Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution>

деятельности), а также входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета предприятия или организации, имеющей целью получение прибыли. Судья не может быть членом политической партии или профессионального союза, быть их сторонником, участвовать в политических акциях, митингах, забастовках. Принципа несовместимости должны придерживаться профессиональные судьи и в других странах. Так, согласно ст. 178 Конституции Польши, судья не может состоять в политической партии, профессиональном союзе, вести публичную деятельность, несовместимую с принципами независимости судов и независимости судей⁵². В соответствии со ст. 103 Конституции Туркменистана судьи не могут занимать какую-либо другую оплачиваемую должность, кроме преподавательской и научно-исследовательской⁵³.

Судьи занимают должности бессрочно, кроме судей Конституционного Суда Украины и судей, назначаемых на должность судьи впервые.

Судья освобождается от должности органом, который его избрал или назначил, в случае:

- 1) окончания срока, на который он избран или назначен;
- 2) достижения судьей шестидесяти пяти лет;
- 3) невозможности исполнять свои полномочия по состоянию здоровья;
- 4) нарушения судьей требований относительно несовместимости;
- 5) нарушения судьей присяги;
- 6) вступления в законную силу обвинительного приговора относительно него;
- 7) прекращения его гражданства;
- 8) признания его безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 9) подачи судьей заявления об отставке или об освобождении от должности по собственному желанию. Полномочия судьи прекращаются в случае его смерти.

⁵² Конституция Польши [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru/archives/182/2>

⁵³ Конституция Туркменистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01dw

Одним из ключевых элементов правового статуса судьи являются его права и обязанности.

Права судьи, связанные с осуществлением правосудия, определяются Конституцией Украины, процессуальным и другими законами. Так, судья имеет право участвовать в судебном самоуправлении для решения вопросов внутренней деятельности суда в порядке, установленном законом. Судьи могут образовывать объединения и принимать участие в них с целью защиты своих прав и интересов, повышения профессионального уровня. Судья имеет право совершенствовать свой профессиональный уровень и проходить с этой целью соответствующую подготовку.

Обязанности судьи предусмотрены ст. 54 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей». В соответствии с вышеуказанным законом судья обязан:

- 1) своевременно, справедливо и беспристрастно рассматривать и решать судебные дела в соответствии с законом с соблюдением принципов и правил судопроизводства;
- 2) соблюдать правила судейской этики;
- 3) проявлять уважение к участникам процесса;
- 4) соблюдать присяги судьи;
- 5) не разглашать сведения, составляющие тайну, которая охраняется законом, в том числе и тайну совещательной комнаты и закрытого судебного заседания;
- 6) выполнять требования и придерживаться ограничений, установленных Законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции»;
- 7) подавать ежегодно до 1 апреля по месту работы декларацию об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера за прошлый год.

Для того чтобы профессиональные судьи могли беспристрастно выполнять свои обязанности, они должны иметь соответствующие гарантии

их деятельности. Под *гарантиями деятельности* судей понимают условия, средства и способы, с помощью которых обеспечивается реализация ими своих полномочий (прав и обязанностей).

Гарантии деятельности судей обеспечиваются особым порядком назначения, избрания, привлечения к ответственности и увольнения судей; их независимостью и неприкосновенностью; порядком осуществления судопроизводства, тайной принятия судебного решения; запретом любым субъектам права вмешиваться в осуществление правосудия; ответственностью за неуважение к суду либо судье; особым порядком финансирования и организационного обеспечения деятельности судов, надлежащим материальным и социальным обеспечением судей, а также другими средствами их правовой защиты⁵⁴. Так, одной из гарантий деятельности профессиональных судей является независимость судьи. Судья в своей деятельности по осуществлению правосудия является независимым от любого незаконного влияния, давления или вмешательства. Вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия запрещается и влечет ответственность, установленную законом. Судья не обязан давать каких-либо объяснений по существу дел, находящихся в его производстве, кроме случаев, установленных законом.

Независимость судьи обеспечивается:

- 1) особым порядком его назначения, избрания, привлечения к ответственности и увольнения;
- 2) неприкосновенностью и иммунитетом судьи;
- 3) несменяемостью судей;
- 4) порядком осуществления судопроизводства, определенным процессуальным законом, тайной принятия судебного решения;
- 5) запретом вмешательства в осуществление правосудия;
- 6) ответственностью за неуважение к суду либо судье;

⁵⁴ Конституційне право України [Текст] : підручник для студентів ВНЗ / Л. К. Байрачна [та інш.] ; за заг. ред. Ю. М. Тоди́ки, В. С. Журавського – К. : Ін Юре, 2002. – С. 443-452.

- 7) отдельным порядком финансирования и организационного обеспечения деятельности судов, установленным законом;
- 8) надлежащим материальным и социальным обеспечением судьи;
- 9) функционированием органов судейского самоуправления;
- 10) определенными законом средствами обеспечения личной безопасности судьи, членов его семьи, имущества, а также другими средствами их правовой защиты;
- 11) правом судьи на отставку.

Согласно ст. 48 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» судья является неприкосновенным. Он не может без согласия Верховной Рады Украины быть задержан или арестован до вынесения судом обвинительного приговора. Судья, задержанный по подозрению в совершении деяния, за которое установлена уголовная или административная ответственность, должен быть немедленно освобожден после установления его личности. Судья не может быть подвергнут приводу или принудительно доставлен в любой орган или учреждение, кроме суда.

Уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только Генеральным прокурором Украины или его заместителем. Отстранение судьи от должности в связи с привлечением к уголовной ответственности осуществляется Высшей квалификационной комиссией судей Украины на основании мотивированного постановления Генерального прокурора Украины.

Проникновение в жилище или иное владение судьи или его служебное помещение, личный или служебный транспорт, проведение там осмотра, обыска или выемки, прослушивание его телефонных разговоров, личный обыск судьи, а также осмотр, выемка его корреспонденции, вещей и документов могут производиться только при наличии судебного решения.

Судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности. Основаниями для этого являются:

1) существенные нарушения норм процессуального права при осуществлении правосудия, связанные, в частности, с отказом в доступе лица к правосудию по основаниям, не предусмотренным законом, нарушение требований по распределению и регистрации дел в суде, правил подсудности или подведомственности, необоснованное принятие мер обеспечения иска;

2) непринятие судьей мер по рассмотрению заявления, жалобы или дела в течение срока, установленного законом;

3) нарушение требований непредвзятого рассмотрения дела, в частности нарушение правил отвода (самоотвода);

4) систематическое или грубое однократное нарушение правил судейской этики, подрывающее авторитет правосудия;

5) разглашение охраняемой законом, в том числе тайны совещательной комнаты или тайны, ставшей известной судье при рассмотрении дела в закрытом судебном заседании;

6) непредставление или несвоевременное представление для обнародования декларации об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера за прошлый год по форме и в порядке, установленном Законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции».

Дисциплинарное производство в отношении судьи осуществляет Высшая квалификационная комиссия судей Украины – относительно судей местных и апелляционных судов; Высший совет юстиции – относительно судей высших специализированных судов и судей Верховного Суда Украины. К судье применяется дисциплинарное взыскание в виде выговора.

§4. Судейское самоуправление в Украине

Порядок осуществления судейского самоуправления регулируется Законом Украины «О судоустройстве и статусе судей». ***Судейское самоуправление*** представляет собой самостоятельное коллективное решение вопросов внутренней деятельности судов. К таким относятся вопросы

организационного обеспечения судов и деятельности судей, социальной защиты судей и их семей, а также другие вопросы, непосредственно не связанные с осуществлением правосудия.

Судейское самоуправление является одной из гарантий обеспечения самостоятельности судов и независимости судей.

В задачи судейского самоуправления входит решение вопросов:

- 1) обеспечения организационного единства функционирования органов судебной власти;
- 2) укрепления независимости судов, судей, защиты от вмешательства в их деятельность;
- 3) участия в определении потребностей кадрового, финансового, материально-технического и иного обеспечения судов и контроль за соблюдением установленных нормативов такого обеспечения;
- 4) решение вопросов о назначении судей на административные должности в судах в порядке, установленном законом;
- 5) назначение судей Конституционного Суда Украины;
- 6) назначение судей в состав Высшего совета юстиции и Высшей квалификационной комиссии судей Украины в порядке, установленном законом.

Организационными формами судейского самоуправления являются собрания судей, советы судей, конференции судей, съезд судей Украины. Таким образом, судейское самоуправление в Украине осуществляется через:

- 1) сборы судей местных судов, апелляционных судов, высших специализированных судов, Верховного Суда Украины;
- 2) советы судей соответствующих судов;
- 3) конференции судей соответствующих судов;
- 4) совет судей Украины;
- 5) съезд судей Украины.

Сборы судей – это собрание судей соответствующего суда, на котором они обсуждают вопросы внутренней деятельности этого суда и принимают коллективные решения по обсуждаемым вопросам.

Сборы судей созываются председателем соответствующего суда по собственной инициативе или по требованию не менее трети от общего количества судей данного суда. Сборы судей местных и апелляционных судов созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца. Сборы судей Верховного Суда Украины, сборы судей высшего специализированного суда созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца.

Конференция судей – это собрание судей (делегатов) соответствующих судов, на котором они обсуждают вопросы деятельности этих судов и принимают коллективные решения по обсуждаемым вопросам.

Конференция судей соответствующих судов: обсуждает и решает вопросы финансирования и организационного обеспечения деятельности соответствующих судов, заслушивает по этим вопросам информацию представителей Государственной судебной администрации Украины; заслушивает отчеты соответствующих советов судей, информацию Председателя Государственной судебной администрации Украины; формирует соответствующий совет судей; утверждает положения о совете судей; разрабатывает предложения для внесения на рассмотрение съезда судей Украина; обращается с предложениями по решению вопросов деятельности соответствующих судов в органы государственной власти и органов местного самоуправления; избирает делегатов на съезд судей Украины; инициирует проведение внеочередного съезда судей Украины и др.

В системе судоустройства действуют конференция судей общих судов, конференция судей хозяйственных судов и конференция судей административных судов.

Конференция судей созывается не реже одного раза в год по инициативе соответствующего совета судей. Конференция судей может быть

созвана также по предложению не менее одной трети от состава делегатов последней конференции судей.

В период между конференциями судей функции судейского самоуправления выполняет соответствующий *совет судей*. В системе судоустройства образуются и действуют в соответствии с системой судов: совет судей общих судов, совет судей хозяйственных судов, совет судей административных судов. В совет судей входит по 11 судей, избранных соответствующими конференциями судей.

Совет судей в период между конференциями судей организует выполнение решений конференции и контроль за их выполнением, а также решает вопрос о созыве конференции судей и выполняет другие функции, предусмотренные п. 6 ст. 122 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей».

Высшим органом судейского самоуправления является *съезд судей Украины*.

Съезд судей Украины:

1) заслушивает отчеты Совета судей Украины и советов судей о выполнении задач органов судейского самоуправления по обеспечению независимости судов и судей, состоянии финансирования и организационного обеспечения деятельности судов;

2) заслушивает информацию Высшей квалификационной комиссии судей Украины и председателя Государственной судебной администрации Украины об их деятельности;

3) назначает и освобождает судей Конституционного Суда Украины согласно Конституции и законам Украины;

4) назначает членов Высшего совета юстиции и принимает решение о прекращении их полномочий в соответствии с Конституцией и законами Украины;

5) назначает членов Высшей квалификационной комиссии судей Украины;

6) обращается с предложениями по решению вопросов деятельности судов в органы государственной власти и их должностных лиц;

7) избирает Совет судей Украины;

8) рассматривает другие вопросы судейского самоуправления в соответствии с законом.

Съезд судей Украины принимает решения, которые являются обязательными для всех органов судейского самоуправления и всех судей.

Очередной съезд судей Украины созывается Советом судей Украины один раз в два года. Внеочередной съезд судей Украины может быть созван по решению Совета судей Украины или конференции судей соответствующих судов.

В период между съездами судей Украины высшим органом судейского самоуправления является **Совет судей Украины**. Данный орган избирается съездом судей Украины в составе одиннадцати судей. В состав Совета судей Украины входят по три представителя от каждой конференции судей и по одному представителю от Конституционного Суда Украины и Верховного Суда Украины. Совет судей Украины в период между съездами судей Украины организует выполнение решений съезда и контроль за их выполнением, решает вопрос о созыве съезда, а также выполняет другие функции, предусмотренные законом.

§5. Конституционно-правовой статус Высшего совета юстиции

Правовой статус Высшего совета юстиции определяется Конституцией Украины, Законом Украины «О Высшем совете юстиции» и другими нормативно-правовыми актами Украины.

Высший совет юстиции является коллегиальным, независимым органом, ответственным за формирование высокопрофессионального судейского корпуса, способного квалифицированно, добросовестно и беспристрастно осуществлять правосудие на профессиональной основе, а также за принятие решений относительно нарушений судьями и

прокурорами требований относительно несовместимости и в пределах своей компетенции об их дисциплинарной ответственности (ст. 1 Закона Украины «О Высшем совете юстиции»).

Подобный государственный орган существует и в других странах, в частности во Франции, Италии, Португалии, Румынии, Колумбии, Алжире и ряде других стран. Высший совет магистратуры (чаще всего так он называется в большинстве западных стран) – это особый орган государственной власти, основная задача которого – отбор кандидатур на должности судей и прокуроров, а также совершение дисциплинарного производства в отношении судей.

В соответствии со ст. 131 Конституции Украины к ведению Высшего совета юстиции относятся:

- 1) внесение представления о назначении судей на должности или об освобождении их от должностей;
- 2) принятие решения по нарушениям судьями и прокурорами требований относительно несовместимости;
- 3) осуществление дисциплинарного производства в отношении судей Верховного Суда Украины и судей высших специализированных судов и рассмотрение жалоб на решения о привлечении к дисциплинарной ответственности судей апелляционных и местных судов, а также прокуроров.

В соответствии с вышеуказанными функциями Высший совет юстиции:

- 1) вносит представление Президенту Украины о назначении судей на должности или об освобождении их от должностей;
 - 1-1) по представлению соответствующего совета судей назначает судей на должности председателя суда, заместителя председателя суда и освобождает их от этих должностей;
 - 2) рассматривает дела и принимает решения по нарушениям судьями и прокурорами требований относительно несовместимости;

3) осуществляет дисциплинарное производство в отношении судей Верховного Суда Украины и судей высших специализированных судов;

4) рассматривает жалобы на решения о привлечении к дисциплинарной ответственности судей апелляционных и местных судов, а также прокуроров.

Конституционный состав Высшего совета юстиции – двадцати членов. Учитывая специфические полномочия и задачи данного государственного органа, он формируется не только тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной, но и органами прокуратуры, и институтами гражданского общества – адвокатурой, учебными и научными юридическими учреждениями. Так, Верховная Рада Украины, Президент Украины, съезд судей Украины, съезд адвокатов Украины, съезд представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений назначают в Высший совет юстиции по три члена, а всеукраинская конференция работников прокуратуры – двух членов Высшего совета юстиции. Кроме этого, в состав Высшего совета юстиции входят по должности Председатель Верховного Суда Украины, Министр юстиции Украины, Генеральный прокурор Украины.

Закон Украины «О Высшем совете юстиции» устанавливает шестилетний срок полномочий членов этого совета, кроме тех, кто входит в ее состав по должности. На должность члена Высшего совета юстиции может быть рекомендован гражданин Украины, не младший тридцати пяти и не старший шестидесяти пяти лет, который проживает в Украине не менее десяти последних лет, владеет государственным языком, имеет высшее юридическое образование и стаж работы в области права не менее десяти лет.

Не могут быть членами Высшего совета юстиции лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными, и лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость.

Верховная Рада Украины назначает членов Высшего совета юстиции тайным голосованием путем подачи бюллетеней. Два из трех членов

Высшего совета юстиции, назначаемых Верховной Радой Украины, должны быть судьями. Предложения по кандидатурам на должности членов Высшего совета юстиции вносятся депутатскими группами и фракциями. Назначенным на должность члена Высшего совета юстиции считается кандидат, который по результатам тайного голосования получил большинство голосов от конституционного состава Верховной Рады Украины. Президент Украины издает указ о назначении членов Высшего совета юстиции. Два из трех членов Высшего совета юстиции, которые назначаются Президентом Украины, также должны быть судьями. Закон Украины «О Высшем совете юстиции» детально регламентирует порядок выдвижения кандидатур на должности членов этого совета от съезда судей Украины, съезда адвокатов, съезда представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений, всеукраинской конференции работников прокуратуры. Все съезды и всеукраинская конференция работников прокуратуры проводятся не позднее чем за один месяц до истечения полномочий соответствующих членов Высшего совета юстиции.

Руководство работой Высшего совета юстиции осуществляет Председатель Высшего совета юстиции. Он избирается из членов Высшего совета юстиции на три года, без права переизбрания, на первом заседании Высшего совета юстиции тайным голосованием путем подачи бюллетеней с любым количеством кандидатур, предложенных членами Высшего совета юстиции. Председателем Высшего совета юстиции не может быть избран член Высшего совета юстиции, входящий в его состав по должности. Кроме этого, Высший совет юстиции избирает заместителя Председателя Высшего совета юстиции, который исполняет обязанности Председателя в случае его отсутствия, обеспечивает подготовку дел к рассмотрению и осуществляет другие полномочия.

Высший совет юстиции для осуществления своих полномочий может вытребовать и получать необходимую информацию и судебные дела от судов, предприятий, учреждений, организаций, граждан и их объединений.

Высший совет юстиции принимает такие акты: представление о назначении судей; представление об освобождении судей от должности; решение о назначении судей на должности председателя суда, заместителя председателя суда; решение об увольнении судей с должностей председателя суда, заместителя председателя суда; решение о нарушении требований относительно несовместимости; решение о дисциплинарной ответственности; решение по жалобе на решение о привлечении к дисциплинарной ответственности; решение об освобождении ее члена в случаях, предусмотренных в ст. 18 Закона; решение по жалобе на результаты квалификационного экзамена кандидатов на должность судьи; решение по жалобе на отказ в рекомендации для избрания кандидатом на должность судьи бессрочно и другие акты в границах своих полномочий. За невыполнение или несвоевременное выполнение актов Высшего совета юстиции, уклонение от представления или нарушения сроков представления истребованных документов и материалов должностные лица несут ответственность согласно закону.

§6. Правовой статус прокуратуры Украины

Правовой статус Прокуратуры Украины определяется Конституцией Украины, Законом Украины «О прокуратуре» и иными нормативно-правовыми актами. ***Прокуратура Украины*** представляет собой самостоятельный государственно-правовой институт, состоящий из единой централизованной системы органов, имеющий функции в сфере обеспечения верховенства права, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, укрепления правопорядка и др.

В соответствии со ст. 13 Закона Украины «О прокуратуре» ***систему органов прокуратуры*** составляют:

- Генеральная прокуратура Украины,
- прокуратура Автономной Республики Крым,

- прокуратуры областей, городов Киева и Севастополя (на правах областных),

- городские, районные, межрайонные, районные в городах.

В случае необходимости могут создаваться специализированные прокуратуры на правах областных, городских, районных и межрайонных прокуратур.

Возглавляет систему органов прокуратуры Украины Генеральный прокурор Украины, который назначается на должность с согласия Верховной Рады Украины и освобождается от должности Президентом Украины. Верховная Рада Украины может выразить недоверие Генеральному прокурору Украины, что влечет его отставку с должности. Срок полномочий Генерального прокурора Украины – пять лет.

Подобный порядок назначения руководителя системы органов прокуратуры предусмотрен и законодательством других стран. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 133 Конституции Азербайджанской Республики Генеральный прокурор Азербайджанской Республики назначается на должность и освобождается от должности Президентом Азербайджанской Республики с согласия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики⁵⁵. В соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона Туркменистана «О прокуратуре Туркменистана» Генеральный прокурор Туркменистана назначается на должность и освобождается от должности Президентом Туркменистана с согласия Меджлиса Туркменистана⁵⁶. В некоторых государствах Генеральный прокурор назначается парламентом по представлению главы государства (Российская Федерация, Казахстан). Так, согласно ч. 2 ст. 129 Конституции Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности

⁵⁵ Конституция Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution>

⁵⁶ Закон Туркменистана «О прокуратуре Туркменистана» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01fp

Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации⁵⁷. В некоторых государствах Генеральный прокурор назначается главой государства с участием органов исполнительной и судебной власти. Так, Генеральный Прокурор Испании назначается Королем, по предложению Правительства, с учетом мнения Генерального Совета судебной власти⁵⁸.

Деятельность органов прокуратуры направлена на всемерное утверждение верховенства закона, укрепление правопорядка и имеет своим заданием защиту от неправомерных посягательств:

1) закрепленных Конституцией Украины независимости республики, общественного и государственного строя, политической и экономической систем, прав национальных групп и территориальных образований;

2) гарантированных Конституцией, другими законами Украины и международными правовыми актами социально-экономических, политических, личных прав и свобод человека и гражданина;

3) основ демократического устройства государственной власти, правового статуса местных Советов, органов самоорганизации населения.

В соответствии со ст. 121 Конституции Украины на прокуратуру Украины возлагаются следующие *функции*:

1) поддержание государственного обвинения в суде;

2) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом;

3) надзор за соблюдением законов органами, проводящими оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие;

4) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан.

Кроме этого, в соответствии со ст. 10 Закона Украины «О прокуратуре» Генеральный прокурор Украины и подчиненные ему прокуроры

⁵⁷ Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-9.htm>

⁵⁸ Конституция Испании [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM#60>

координируют деятельность по вопросам противодействия преступности и коррупции органов внутренних дел, органов службы безопасности, органов налоговой милиции, органов таможенной службы, Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины и других правоохранительных органов.

К принципам организации и деятельности прокуратуры относят такие, как: единства и централизации, независимости, законности, гласности и др. Так, органы прокуратуры Украины:

1) составляют единую централизованную систему, которую возглавляет Генеральный прокурор Украины, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим;

2) осуществляют свои полномочия на основании соблюдения Конституции Украины и действующих на территории республики законов, независимо от любых органов государственной власти, должностных лиц, а также решений общественных объединений или их органов;

3) защищают в пределах своей компетенции права и свободы граждан на началах их равенства перед законом, независимо от национального или социального происхождения, языка, образования, отношения к религии, политических убеждений, служебного или имущественного положения и других признаков;

4) принимают меры к устранению нарушений закона, от кого бы они не исходили, восстановлению нарушенных прав и привлечению в установленном законом порядке к ответственности лиц, допустивших эти нарушения;

5) действуют гласно, информируют государственные органы власти, общественность о состоянии законности и мерах по ее укреплению. Работники прокуратуры не могут принадлежать к любым политическим партиям или движениям.

Вмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц, средств массовой информации,

общественно-политических организаций (движений) и их представителей в деятельность прокуратуры по надзору за соблюдением законов или по расследованию деяний, содержащих признаки преступления, запрещается. Воздействие в какой-либо форме на работника прокуратуры с целью воспрепятствовать выполнению им служебных обязанностей или добиться принятия неправомерного решения влечет за собой ответственность, предусмотренную законом.

В соответствии с Законом Украины «О прокуратуре» прокурор при выявлении нарушений закона выдает такие основные акты: протест, предписание, представление, постановление прокурора.

Протест выносит прокурор или его заместитель на акт, противоречащий закону, в орган, который его выдал, или в вышестоящий орган. В таком же порядке выносятся протест на незаконные решения или действия должностного лица.

В протесте прокурор ставит вопрос об отмене акта или приведении его в соответствие с законом, а также прекращении незаконного действия должностного лица и восстановлении нарушенного права.

Протест прокурора приостанавливает действие опротестованного акта и подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом в десятидневный срок после его поступления. О результатах рассмотрения в этот же срок сообщается прокурору.

В случае отклонения протеста или уклонения от его рассмотрения прокурор может обратиться с заявлением в суд о признании акта незаконным. Подача такого заявления приостанавливает действие правового акта.

Письменное предписание прокурор выносит в случаях, когда нарушение закона носит очевидный характер и может причинить существенный вред интересам государства, предприятиям, учреждениям, организациям, а также гражданам, если нарушение не будет немедленно устранено.

Предписание подлежит немедленному исполнению, о чем сообщается прокурору.

Предписание адресуют органу или должностному лицу, допустившему нарушение закона, или органу или должностному лицу высшего уровня, которые правомочны устранить правонарушение.

Представление с требованиями об устранении нарушений закона, причин и условий этих нарушений вносит прокурор (его заместитель) в государственный орган, общественную организацию или должностному лицу, наделенному властными полномочиями устранить нарушение закона. Оно подлежит безотлагательному рассмотрению.

Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты соответствующие меры для устранения нарушений закона, его причин и условий и о результатах сообщено прокурору.

В случае нарушения закона должностным лицом, гражданином, прокурор (его заместитель) выносит мотивированное **постановление** о дисциплинарном производстве, производстве об административном правонарушении, о возбуждении уголовного дела в отношении этих лиц.

Постановление подлежит рассмотрению полномочным лицом или соответствующим органом в десятидневный срок после его поступления, если иное не установлено законом.

Во всех вышеназванных правовых актах органов обязательно должно быть указано, кем и какое положение закона нарушено, в чем оно заключается и в какой срок оно должно быть устранено.

Акты прокуратуры должны соответствовать требованиям действующего законодательства, быть обоснованными, мотивированными, стилистически и юридически грамотными, а также иметь четкое наименование, а при необходимости и разъяснение порядка их обжалования, указание на должность, классный чин и фамилию лица, подписавшего акт.

Контрольные вопросы к главе:

- Дайте понятие судебной власти и правосудия.
- Проанализируйте принципы осуществления правосудия в Украине, предусмотренные законодательством.
- Раскройте порядок образования судов в Украине.
- Проанализируйте систему судов общей юрисдикции.
- Раскройте правовой статус Верховного Суда Украины как высшего судебного органа в системе судов общей юрисдикции.
- Рассмотрите формы судейского самоуправления в Украине.
- Дайте определение понятия конституционно-правового статуса судей. Раскройте его элементы.
- Рассмотрите порядок назначения и избрания судей.
- Проанализируйте основания прекращения полномочий судей.
- Рассмотрите права и обязанности судей, предусмотренные законодательством Украины.
- Дайте понятие гарантий независимости судей.
- Проанализируйте основания и порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности.
- Рассмотрите порядок формирования и функции Высшего совета юстиции.
- Проанализируйте законодательство, определяющее правовой статус прокуратуры Украины. Понятие и система прокуратуры Украины.
- Что такое акты прокурорского реагирования. Какие акты прокурорского реагирования предусмотрены законодательством Украины?

Глава 10. Конституционный контроль в Украине

1. Понятие, сущность, модели и виды конституционного контроля (правосудия).

2. Конституционный Суд Украины – единственный орган конституционной юрисдикции.

3. Функции и полномочия Конституционного Суда Украины.

4. Правовой статус судей Конституционного Суда Украины.

5. Конституционное судопроизводство. Формы обращения в Конституционный Суд Украины.

§1. Понятие, сущность, модели и виды конституционного контроля (правосудия)

Юридическое верховенство конституции предполагает контроль за ее соблюдением. Существуют специализированные и неспециализированные органы, которые обязаны не допускать применения законов и других актов, противоречащих конституции, а в некоторых странах – воспрепятствовать их изданию.

Под контролем понимают такую систему отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган может изменять акты подконтрольного органа. Термин **«конституционный контроль»** подразумевает любую форму проверки на соответствие конституции актов и действия органов публичной власти. Его цель состоит в том, чтобы сделать невозможным существование в данном государстве правовых актов, противоречащих основному закону.

Следует заметить, что наряду с термином **«конституционный контроль»** в литературе и законодательстве используется понятие **«конституционный надзор»**. Разница между ними заключается в том, что контроль предполагает возможность отмены контролирующим органом правового акта подконтрольного органа. Надзор же означает наблюдение и

предполагает лишь право надзирающего органа обратить внимание поднадзорного органа на нарушения закона, отменить же соответствующий акт может только сам поднадзорной или вышестоящий орган. В мировой практике встречаются оба подхода к обеспечению соответствия правовых актов основному закону государства.

Считается, что сама идея конституционного контроля появилась в начале XVII века в Великобритании и была связана с деятельностью Тайного совета, который признавал законы легислатур (законодательных собраний) колоний недействительными, если они противоречили законам английского Парламента, изданным для этих колоний или общему праву. Однако конституционный контроль в современном понимании, изложенном выше, впервые появился в США: в деле У. Мэрбери против Дж. Медисона в 1803 году. Верховный суд под представительством Дж. Маршала объявил, что федеральная Конституция – высший Закон страны и любой Закон Конгресса, противоречащий Конституции, может быть признан судом неконституционным. Этот пример позднее был заимствован рядом латиноамериканских государств (Бразилией в 1891 г., Уругваем в 1917 г. и др.). До Первой мировой войны ему последовали некоторые европейские страны – Норвегия, Греция. После Первой мировой войны в Европе была выработана собственная модель конституционного контроля, которая в настоящее время стала распространяться и на других континентах. Идея европейской модели принадлежит ученому с мировым именем – австрийскому юристу Г. Кельзену, участнику разработки австрийского Федерального конституционного закона 1920 года.

Существует ряд общих, типичных для некоторых групп стран подходов к применению различных видов конституционного контроля. В таком случае говорят о моделях (системах) конституционного контроля. Из более чем 164 стран, где осуществляется конституционный контроль, в 74 действует специализированная или европейская институциональная модель, в 48 – американская модель конституционного контроля, в 30 – смешанная модель,

образованная на базе двух упомянутых. В ряде стран действует парламентский вариант контроля (Туркменистан).

Американская модель конституционного контроля, которой присуще осуществление контроля посредством судов общей юрисдикции, действует в Аргентине, Мексике, Боливии, Бразилии, Колумбии, Никарагуа, в скандинавских странах (Дания, Норвегия, Швеция), в Австралии, Канаде, Новой Зеландии, а также в Японии, Индии, Малайзии и ряде других стран. Эта модель имеет также и ту особенность, что в части стран – Японии, скандинавских странах и др. – конституционный контроль осуществляют все суды общей юрисдикции. В другой группе стран (Гана, Эстония и пр.) он осуществляется только посредством высших инстанций судов общей юрисдикции.

Данная модель конституционного контроля характеризуется следующими основными признаками:

- конституционный контроль имеет универсальный характер, охватывает не только законы, но также все нормативные акты и правительственные распоряжения на всех уровнях осуществления власти;

- контроль за конституционностью осуществляется деконцентрированно;

- контроль за конституционностью имеет казуальную привязку, то есть он возможен только при рассмотрении лишь конкретного дела, в котором фигурирует отсылка к Конституции, например, когда одна сторона считает, что требование другой стороны основано на действии антиконституционной нормы;

- контроль за конституционностью имеет относительный характер, так как решения суда являются обязательными только для спорящих сторон и не распространяются на всех субъектов правоприменительной деятельности.

Европейская модель появилась лишь в начале XX века, будучи впервые реализованной в Конституции Австрии 1920 года. Она предполагает осуществление конституционного контроля специализированным судебным

или квазисудебным органом – единственным органом конституционного контроля. Данная модель характерна для большинства европейских стран, существует и в Украине.

Эта модель, имея ту основную общность, что контроль централизован и осуществляется посредством специализированного органа, одновременно имеет как значительные структурно-организационные, так и функциональные особенности. Эти особенности отражаются в том, как формируются органы конституционного контроля, каковы их состав и структура, кто и как может обращаться в эти органы, каков характер контроля (абстрактный или конкретный, предварительный или последующий, обязательный или факультативный), что является объектом контроля, каков характер решений, принятых органом конституционного контроля, и т. д.

В некоторых государствах конституционный контроль осуществляется законодательными органами. Так, согласно п. 7 ст. 66 Конституции Туркменистана одним из полномочий Меджлиса (парламента) является определение соответствия Конституции нормативных актов органов государственной власти и управления⁵⁹.

Для *классификации* конституционного контроля можно использовать следующие критерии:

1) по времени осуществления: предварительный и последующий. При предварительном контроле акт проверяется до его вступления в силу. Последующий контроль распространяется в принципе на действующие, по крайней мере официально опубликованные акты;

2) по месту осуществления: внутренний и внешний. Внутренний контроль проводится самим органом, который издает акт, внешний – иным органом. Внутренний контроль как правило предварительный, однако есть примеры и последующего внутреннего контроля. Нередко такой контроль

⁵⁹ Конституция Туркменистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://niyazov.sitcity.ru/ltext_1310122033.shtml?p_ident=ltext_1310122033.p_1610153929

носит консультативный характер и не исключает внешнего контроля. Внешний контроль в большинстве случаев последующий;

3) с точки зрения правовых результатов: консультативный и постановляющий. Решение в порядке консультативного контроля юридически никого не обязывает и не связывает. Решение органа конституционного контроля представляет собой лишь авторитетное мнение, высказанное в адрес парламента, правительства и другого органа государства. Следует заметить, что таких стран немного (например, Индия). В ряде других государств решения органа конституционного контроля имеют юридическую силу, но не являются окончательными. Они могут быть отменены парламентом (Намибия) или требуют его утверждения (Польша, Румыния, Эквадор). Решения, принимаемые в порядке постановляющего контроля, общеобязательны. Если же акт объявлен неконституционным, то он теряет юридическую силу. Чаще всего под конституционным контролем понимается именно постановляющий контроль;

4) по обязательности проведения конституционный контроль может быть: обязательным и факультативным. В первом случае акт обязательно подвергается конституционному контролю, обычно предварительному. Факультативный контроль осуществляется только в случае заявленной инициативы правомочного субъекта. Наиболее часто конституционный контроль бывает факультативным: проводится по требованию правомочного органа или должностного лица, у которого возникли сомнения в конституционности акта. Обязательному же подлежат, например, все органические законы и регламенты палат парламента во Франции;

5) по форме конституционный контроль может быть абстрактным и конкретным. Абстрактный контроль означает проверку конституционности акта или нормы вне связи с каким-либо делом. Конкретный контроль осуществляется только в связи с каким-то, чаще всего судебным делом, при разрешении которого подлежат применению определенные нормы или акты, оспариваемые с точки зрения конституционности;

6) по объему конституционный контроль может быть полным или частичным. Полный контроль охватывает всю систему общественных отношений, урегулированных конституцией. Частичный же контроль распространяется лишь на определенные их сферы, например на права человека и гражданина, на федеративные отношения и т.д.;

7) по содержанию конституционный контроль бывает формальным и материальным. При формальном контроле проверяется соблюдение конституционных условий и требований, относящихся к изданию акта, то есть входило ли издание акта в компетенцию издаваемого органа, соблюдены ли процедурные требования при этом, в надлежащей ли форме издан акт. Материальный же контроль имеет дело с содержанием акта и означает проверку соответствия этого содержания положениям конституции.

§2. Конституционный Суд Украины – единственный орган конституционной юрисдикции

В соответствии со ст. 147 Конституции Украины единственным органом конституционной юрисдикции в Украине является ***Конституционный Суд Украины***. Создание Конституционного Суда Украины непосредственно связано с принятием Конституции Украины 28 июня 1996 г., необходимостью конституционного контроля для обеспечения соответствия правовых актов Основному Закону нашего государства.

Путь к этому был достаточно длительным и непростым. Еще в 1989 г. Верховная Рада Украины создала Комитет конституционного надзора Украинской ССР. В соответствии с Конституцией, данный орган должен был формироваться Верховной Радой республики сроком на 10 лет из числа специалистов в области политики и права в составе председателя, заместителя председателя и 7 членов. К функциям Комитета относились следующие: подача Верховной Раде заключения о соответствии Конституции проектов законов, осуществление надзора за соответствием Конституции и законам постановлений и распоряжений правительства, актов местных

Советов народных депутатов, других государственных органов и общественных организаций. Однако конституционные положения о Комитете конституционного надзора так и не были реализованы на практике.

Впервые практическая реализация идеи создания Конституционного Суда после получения независимости Украиной была реализована путем внесения изменений и дополнений в действующую тогда Конституцию СССР 1978 г. Конституция регламентировала задачи и порядок его формирования, количественный состав, требования к членам Конституционного Суда Украины. Более подробно полномочия и структура органа конституционного контроля были определены Законом Украины «О Конституционном Суде Украины» от 3 июня 1992 г. О компетенции Конституционного Суда Украины, порядке его образования говорилось и в Конституционном договоре от 8 июня 1995 г. между Верховной Радой Украины и Президентом Украины. Вышеуказанные нормативно-правовые акты создали законодательные предпосылки для формирования Конституционного Суда Украины.

Однако в связи с острым противостоянием между законодательной и исполнительной ветвями власти так и не удалось сформировать Конституционный Суд Украины. Окончательно этот вопрос был решен после принятия новой Конституции Украины в 1996 году, которая установила порядок образования данного органа конституционного контроля, его количественный состав и функции. Верховная Рада Украины 16 октября 1996 г. приняла Закон Украины «О Конституционном Суде Украины» в новой редакции, который детализировал правовой статус, функции и полномочия Конституционного Суда Украины.

Согласно ст. 147 Конституции Украины и ч. 1 ст. 1 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» Конституционный Суд Украины – единственный орган конституционной юрисдикции в Украине. Это означает, что никакой другой государственный орган, кроме Конституционного Суда

Украины, не может осуществлять функции, возложенные на него Основным Законом.

Определяя место Конституционного Суда Украины в системе органов государственной власти, следует отметить, что на сегодня среди ученых-юристов нет единого мнения относительно того, как следует классифицировать конституционные суды: как органы судебной власти или же они являются контрольно-надзорными органами. Так, по мнению таких известных специалистов в области конституционного права, как Ю. Шемшученко, М. Козюбра, несмотря на специфику его полномочий, Конституционный Суд Украины все же является составным элементом судебной системы⁶⁰.

В противоположность этому другие не менее известные специалисты в сфере конституционного права Украины утверждают, что принимая во внимание специфику его полномочий, Конституционный Суд следует считать контрольно-надзорным органом. Так, по мнению М. В. Цвика, поскольку основной функцией конституционных судов является не так реализация правосудия, как защита основ конституционного строя, то их следует относить не к судебной, а к контрольно-надзорной ветви государственной власти⁶¹. Как отмечают Ю. Тодика и А. Марцеляк, место Конституционного Суда Украины в механизме государственной власти должно определяться функциями, которые он выполняет. Исходя из Конституции Украины и действующего законодательства, из тех функций, которые закреплены за Конституционным Судом Украины, можно сказать, что он относится к особой системе органов – контрольно-надзорной⁶².

⁶⁰ Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади реформування правової системи України / Ю. С. Шемшученко // Правова держава. – 1996. – Вип. 7. – С. 55; Козюбра М. І. Конституційний Суд в системі органів державної влади / М. І. Козюбра // Державно-правова реформа в Україні : матеріали науково-практичної конференції (листопад 1997 р.). – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 22-23.

⁶¹ Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загальнотеоретичні аспекти) / М. В. Цвік // Вісник Академії правових наук України. – 1993. – № 1. – С. 65.

⁶² Тодика Ю. М. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян. Монографія. / Ю. М. Тодика, О. В. Марцеляк. – Х. : Лібра, 1998. – С. 42-43.

Не останавливаясь сейчас более подробно на освещении всех аргументов «за» и «против» того или иного тезиса, отметим лишь то, что, по нашему мнению, такой орган, как Конституционный Суд Украины, имея много общего с судебной ветвью власти, тем не менее, занимает в структуре органов государственной власти самостоятельное место, поскольку его функциональное назначение не вписывается в рамки существующих ветвей власти. Он является одним из контрольно-надзорных органов, имеет специфическую сферу контроля – соответствие законодательства Украины Конституции Украины.

Конституционный Суд Украины призван решать вопросы о соответствии законов и других правовых актов Основному Закону государства. Как орган конституционной юрисдикции, он не входит в систему судов Украины общей юрисдикции. Специфика его деятельности заключается в том, что он не осуществляет правосудие в полном смысле этого слова, потому что решает не споры, а лишь вопросы о соответствии (конституционности) законов, иных правовых актов Верховной Рады Украины, Президента Украины, Кабинета Министров Украины, Верховной Рады Автономной Республики Крым Конституции Украины, а также выполняет другие функции, предусмотренные Конституцией Украины.

В основу деятельности Конституционного Суда Украины возложены выработанные теорией и практикой и закрепленные в ст. 4 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» следующие принципы: верховенства права, независимости, коллегиальности, равноправия судей, гласности, полноты и всесторонности рассмотрения дел и обоснованности принятых судом решений.

Конституционный Суд Украины состоит из восемнадцати судей Конституционного Суда Украины. В формировании Конституционного Суда Украины принимают участие Президент Украины, Верховная Рада Украины и съезд судей Украины. Каждый из них назначают по шесть судей

Конституционного Суда Украины сроком на 9 лет без права на повторное назначение.

Практика формирования органа конституционного контроля разными ветвями власти существует и в других странах. Так, в соответствии со ст. 194 Конституции Польши Конституционный Трибунал состоит из 15 судей, избираемых в индивидуальном порядке Сеймом на 9 лет из числа лиц, отличающихся юридическими познаниями. Председателя и Вице-председателя Конституционного Трибунала назначает Президент Республики из числа кандидатов, представленных Общим Собранием Судей Конституционного Трибунала. Согласно ч.ч. 1, 2 ст. 130 Конституции Азербайджанской Республики Конституционный Суд Азербайджанской Республики состоит из 9 судей. Судьи Конституционного Суда Азербайджанской Республики назначаются Милли Меджлисом Азербайджанской Республики по представлению Президента Азербайджанской Республики. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации (ч. 1 ст. 128 Конституции Российской Федерации). В Испании Конституционный Суд состоит из 12 членов, назначаемых Королем; из них 4 по предложению Конгресса, принимаемому большинством в три пятых голосов из числа его членов, 4 – по предложению Сената, при таком же большинстве, два – по представлению Правительства и два – по предложению Генерального Совета судебной власти (ч. 1 ст. 159 Конституции Испании).

Порядок назначения судей Конституционного Суда Украины каждым из вышеуказанных субъектов имеет свои особенности.

Так, Верховная Рада Украины назначает судей Конституционного Суда Украины тайным голосованием путем подачи бюллетеней. Предложения по кандидатурам на должности судей Конституционного Суда Украины вносит Председатель Верховной Рады Украины, а также может вносить не менее 1/4 народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады

Украины, при этом депутат имеет право поставить подпись под предложением о выдвижении только одной кандидатуры, и эти подписи депутатов не отзываются. Соответствующий Комитет Верховной Рады Украины представляет Верховной Раде свои заключения по каждой кандидатуре на должность судьи Конституционного Суда Украины, внесенной в установленном порядке. Назначенными на должности судей Конституционного Суда Украины считаются кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов депутатов, но более половины голосов депутатов от конституционного состава Верховной Рады Украины. Если несколько кандидатов набрали одинаковое количество голосов и после их назначения было превышено необходимое для назначения число судей, относительно этих кандидатов проводится повторное голосование. В случае прекращения полномочий судьи Конституционного Суда Украины, который назначался Верховной Радой Украины, Верховная Рада Украины назначает другое лицо на эту должность⁶³.

Порядок назначения судей Конституционного Суда Украины съездом судей Украины заключается в следующем. Съезд судей Украины по предложению делегатов съезда открытым голосованием большинством голосов присутствующих делегатов съезда определяет кандидатуры на должности судей Конституционного Суда Украины для включения в бюллетени для тайного голосования. Назначенным на должность судьи Конституционного Суда Украины считается кандидат, который в результате тайного голосования получил большинство голосов от числа избранных делегатов съезда судей Украины. Если голосование проводится по кандидатурам, число которых превышает квоту для назначения на должности судей Конституционного Суда Украины, назначенными считаются кандидаты, которые в условиях, определенных выше, набрали больше голосов, чем другие кандидаты на эти должности. В случае прекращения

⁶³ Закон Украины «О Конституционном Суде Украины» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

полномочий судьи Конституционного Суда Украины, который назначается съездом судей Украины, съезд судей Украины в трехмесячный срок назначает другое лицо на эту должность. По результатам голосования председательствующим и секретарем съезда подписываются решения съезда судей Украины о назначении судей Конституционного Суда Украины⁶⁴.

Конституционный Суд Украины возглавляет председатель, избираемый на пленарном заседании Конституционного Суда Украины путем тайного голосования сроком на 3 года. Председателем Конституционного Суда Украины считают избранного кандидата, за которого проголосовало более половины конституционного состава судей Конституционного Суда.

Председатель Конституционного Суда Украины имеет двух заместителей, избираемых по предложению председателя на один трехлетний срок тайным голосованием.

В составе Конституционного Суда Украины образуются постоянные и временные комиссии. Постоянные комиссии образуются из числа судей Конституционного Суда Украины и являются вспомогательными рабочими органами по вопросам организации внутренней деятельности суда. Возглавляют постоянные комиссии председатели, которых назначает Председатель Конституционного Суда Украины на срок своих полномочий. Временные комиссии образуются на пленарных заседаниях Конституционного Суда Украины для дополнительного, углубленного изучения вопросов, рассматриваемых судом. К ним привлекают специалистов из соответствующих отраслей права.

Конституционный Суд Украины является юридическим лицом, его финансирование осуществляется из Государственного бюджета Украины.

⁶⁴ Закон Украины «О Конституционном Суде Украины» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

§3. Функции и полномочия Конституционного Суда Украины

Заданием Конституционного Суда Украины является гарантирование верховенства Конституции Украины как Основного Закона на всей территории Украины. Выполнение этой задачи осуществляется путем реализации Конституционным Судом Украины своих функций, под которыми понимают основные виды его деятельности, направленные на выполнение предусмотренных Конституцией Украины и Законом «О Конституционном Суде Украины» задач как единственного органа конституционной юрисдикции.

Функции Конституционного Суда Украины можно классифицировать по различным критериям: объектам или сферам деятельности, способам и средствами деятельности и др. Так, в зависимости от направлений деятельности можно выделить следующие функции Конституционного Суда Украины:

1. Функция конституционного контроля (контрольно-надзорная).

Данная функция выражает основное назначение Конституционного Суда Украины и состоит в решении вопросов о соответствии Конституции Украины законов и других правовых актов Верховной Рады Украины, актов Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, а также правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым (ст. 150 Конституции Украины); предоставлении заключения о соответствии Конституции Украины действующих международных договоров Украины или тех международных договоров Украины, которые вносятся в Верховную Раду Украины для дачи согласия на их обязательность (ст. 151 Конституции Украины); предоставлении заключения по соблюдению процедуры расследования и рассмотрения дела об устранении Президента Украины с поста в порядке импичмента (ст. 151 Конституции Украины); предоставлении заключения относительно соответствия законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины требованиям статей 157, 158 Конституции Украины (ст. 159 Конституции Украины); предоставлении

заклучения о нарушении Верховной Радой Автономной Республики Крым Конституции Украины или законов Украины при решении вопроса о досрочном прекращении его полномочий Верховной Радой Украины (п. 28 ст. 85 Конституции Украины).

2. Функция официального толкования Конституции Украины и законов Украины (статья 150 Конституции Украины). Содержание данной функции заключается в том, что Конституционный Суд Украины – это единственный орган государственной власти, который уполномочен осуществлять официальное толкование Конституции Украины.

3. Функция защиты прав и свобод человека и гражданина (правозащитная) – реализуется при осуществлении Конституционным Судом Украины практически всех своих полномочий.

4. Правотворческая функция. Данная функция осуществляется Конституционным Судом Украины в следующих формах: он выступает участником правотворческого процесса, реализуя свои полномочия относительно признания неконституционными законов и других правовых актов Верховной Рады Украины, актов Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым. В случае признания их неконституционными они утрачивают силу со дня принятия соответствующего решения суда. Такая деятельность Конституционного Суда Украины характеризуется как осуществление им функций «негативного правотворца»; Конституционный Суд Украины является участником процесса внесения изменений в Конституцию Украины, поскольку дает заключение о соответствии законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины; путем официального толкования Конституции и законов Украины Конституционный Суд Украины восполняет пробелы в праве, идет дальше простой интерпретации законодательства.

5. Арбитражная функция – Конституционный Суд Украины призван разрешать споры, быть арбитром между сторонами конституционного производства.

6. Представительская функция. Данная функция реализуется при приведении Президента Украины к присяге, представительстве украинского государства в вопросах конституционной юрисдикции, а также представительстве Конституционного Суда Украины в отношениях с органами государственной власти.

Выделяют также и некоторые другие функции Конституционного Суда Украины: международную, политическую, информационную, интеграционную, координационную, управленческую функцию и т.д.

Полномочия Конституционного Суда Украины, определены ст.ст. 150, 151 Конституции Украины и ст. 13 Закона Украины «Про Конституционный Суд Украины».

Конституционный Суд Украины принимает решения и дает заключения по делам относительно:

- 1) конституционности законов и других правовых актов Верховной Рады Украины, актов Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым;
- 2) соответствия Конституции Украины действующих международных договоров Украины или тех международных договоров, которые вносятся в Верховную Раду Украины для дачи согласия на их обязательность;
- 3) соблюдения конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела об устранении Президента Украины с поста в порядке импичмента в пределах, определенных статьями 111 и 151 Конституции Украины;
- 4) официального толкования Конституции и законов Украины;
- 5) соответствия проекта закона о внесении изменений в Конституцию Украины требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины;

б) нарушения Верховной Радой Автономной Республики Крым Конституции Украины или законов Украины.

К полномочиям Конституционного Суда Украины не относятся вопросы законности актов органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления, а также другие вопросы, отнесенные к компетенции судов общей юрисдикции.

Основаниями для принятия Конституционным Судом Украины решения о неконституционности правовых актов полностью или в их отдельных частях являются:

- несоответствие Конституции Украины;
- нарушение установленной Конституцией Украины процедуры их рассмотрения, принятия или вступления их в силу;
- превышение конституционных полномочий при их принятии.

§4. Правовой статус судей Конституционного Суда Украины

Правовой статус судьи Конституционного Суда Украины включает в себя его права и обязанности, а также гарантии деятельности по осуществлению конституционной юрисдикции, предусмотренные законодательством Украины. Статус судьи Конституционного Суда Украины определяется Конституцией Украины, Законом «О Конституционном Суде Украины» и другими законами Украины.

Правовой статус судьи Конституционного Суда является производным от правового статуса судьи в целом как представителя судебной власти. Так, согласно статье 149 Конституции Украины, на судей Конституционного Суда Украины распространяются гарантии независимости и неприкосновенности, основания относительно освобождения от должности, предусмотренные статьей 126 Конституции, и требования относительно несовместимости, определенные в части второй статьи 127 Конституции. Вместе с тем статус судьи Конституционного Суда Украины имеет свои особенности, которые

вытекают из юридической природы Конституционного Суда как единственного органа конституционной юрисдикции в Украине.

В соответствии с ч. 2 ст. 148 Конституции Украины судьей Конституционного Суда Украины может быть гражданин Украины, достигший на день назначения сорока лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по специальности не менее десяти лет, проживающий в Украине в течение последних двадцати лет и владеющий государственным языком.

По отношению к судьям Конституционного Суда Украины действует принцип *несовместимости*. Они не могут принадлежать к политическим партиям и профсоюзам, иметь представительский мандат, принимать участие в любой политической деятельности, занимать другие оплачиваемые должности, выполнять другую оплачиваемую работу, кроме научной, преподавательской и творческой.

Судья Конституционного Суда Украины вступает в должность со дня принесения им присяги судьи Конституционного Суда Украины следующего содержания: «Торжественно клянусь честно и добросовестно выполнять высокие обязанности судьи Конституционного Суда Украины, обеспечивать верховенство Конституции Украины, защищать конституционный строй государства, конституционные права и свободы человека и гражданина». Судья Конституционного Суда Украины приносит присягу на заседании Верховной Рады Украины при участии Президента Украины, а также Премьер-министра Украины, Председателя Верховного Суда Украины или лиц, исполняющих их полномочия.

Законодательством Украины определены основания прекращения полномочий Конституционного Суда Украины. Так, в соответствии со ст. 23 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», судья Конституционного Суда Украины освобождается от должности органом, который его избрал или назначил, в случае:

- 1) истечения срока назначения;

- 2) достижения судьей шестидесятипятилетнего возраста;
- 3) невозможности исполнять свои полномочия по состоянию здоровья;
- 4) нарушения судьей требований относительно несовместимости;
- 5) нарушения судьей присяги;
- 6) вступления в законную силу обвинительного приговора относительно него;
- 7) прекращения его гражданства;
- 8) признания его безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 9) подачи судьей заявления об отставке или об увольнении с должности по собственному желанию. Полномочия судьи прекращаются в случае его смерти.

Ключевым элементом правового статуса судьи Конституционного Суда Украины являются его права и обязанности. Анализ действующего законодательства Украины позволяет разделить права судьи Конституционного Суда Украины по содержанию на следующие виды: 1) статусные права, 2) функциональные права; 3) социально-личностные права⁶⁵.

К **статусным** относятся права, устанавливающие и закрепляющие правовой статус судьи Конституционного Суда Украины, обеспечивающие особенности реализации правового статуса судьи Конституционного Суда Украины как носителя судебной власти, а именно: право на занятие должности судьи Конституционного Суда Украины, право на отставку, право на уважение судьи Конституционного Суда Украины, право на личную и имущественную неприкосновенность.

К **функциональным** относятся права, способствующие реализации судебных функций, а именно: право получать в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для исполнения служебных полномочий, права, связанные с принятием решения и предоставлением

⁶⁵ Намясенко О. К. Правовий статус судді Конституційного Суду України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юр. наук: (12.00.02 – конституційне право) / Намясенко Ольга Кузьмівна ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – С. 9.

заключения, право судьи Конституционного Суда Украины изложить особое мнение, право публично высказывать свое мнение по вопросам производства в Конституционном Суде Украины и др.

Социально-личностными являются права, которые обеспечивают реализацию судьей Конституционного Суда Украины принадлежащих ему конституционных прав и основных свобод, закрепляют возможность пользоваться социальными благами, устанавливают определенные преимущества, льготы в отношении судей, а именно: право на государственную защиту, право на получение материального вознаграждения за труд, право на пенсионное обеспечение, право на материальное и бытовое обеспечение судей, право на отдых, право на возможность повышения квалификации и получения опыта и др.

Обязанности судьи Конституционного Суда Украины можно поделить на общие и специальные. К **общим** относятся обязанности судьи Конституционного Суда Украины, которые определяют основополагающие условия реализации судьей как должностным лицом судебной власти, предоставленных ему прав, а именно: соблюдение Конституции и законов Украины при осуществлении конституционного правосудия; соблюдение требований относительно несовместимости должности судьи с политической, предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и творческой; неразглашение сведений, составляющих государственную, военную, служебную, коммерческую и банковскую тайну, тайну совещательной комнаты, сведений о личной жизни граждан и других сведений, о которых было сообщено во время рассмотрения дела в судебном заседании и др. **Специальные** обязанности судьи Конституционного Суда Украины предусмотрены в Законе Украины «О Конституционном Суде Украины», Регламенте Конституционного Суда Украины и закрепляют правила осуществления судьей Конституционного Суда Украины конституционного судопроизводства, а именно: обязанности судьи Конституционного Суда Украины, связанные с принятием решения и

предоставлением заключения; голосования за проект решения, заключения; подписания решения, заключения и др.

Судьи Конституционного Суда Украины при принятии решений и предоставлении заключений являются равноправными и, согласно внутренней иерархии, разделяются на: Председателя Конституционного Суда Украины; его заместителей; председательствующего на заседании (пленарном заседании специальном пленарном заседании) секретаря Коллегии судей Конституционного Суда Украины, судьи-докладчика по делу и судей Конституционного Суда Украины.

Конституционный Суд Украины возглавляет Председатель Конституционного Суда Украины. Председатель Конституционного Суда Украины избирается на специальном пленарном заседании Конституционного Суда Украины из состава судей Конституционного Суда Украины лишь на один трехлетний срок тайным голосованием путем подачи бюллетеней. Председателем Конституционного Суда Украины считается избранный кандидат, за которого проголосовало более половины конституционного состава судей Конституционного Суда Украины.

Председатель Конституционного Суда Украины возглавляет Конституционный Суд Украины и организует его деятельность. К его полномочиям в соответствии с ч. 2 ст. 21 Конституции Украины относится:

- организация работы коллегий судей Конституционного Суда Украины, комиссий и Секретариата Конституционного Суда Украины;
- созыв и проведение заседаний, пленарных заседаний Конституционного Суда Украины;
- распоряжение бюджетными средствами на содержание и обеспечение деятельности Конституционного Суда Украины в соответствии со сметой, утвержденной Конституционным Судом Украины;
- осуществление иных полномочий, предусмотренных законом и актами Конституционного Суда Украины, регламентирующими организацию его внутренней работы.

Председатель Конституционного Суда Украины имеет двух заместителей. Заместители Председателя Конституционного Суда Украины выполняют по поручению Председателя Конституционного Суда Украины отдельные его полномочия. В случае отсутствия Председателя Конституционного Суда Украины или невозможности осуществления им своих полномочий его обязанности исполняет заместитель, который является старшим по возрасту. В случае отсутствия обоих заместителей обязанности Председателя Конституционного Суда Украины исполняет самый старший по возрасту судья Конституционного Суда Украины.

Заместители Председателя Конституционного Суда Украины избираются по предложению Председателя Конституционного Суда Украины лишь на один трехлетний срок тайным голосованием путем подачи бюллетеней.

Для того чтобы судья Конституционного Суда Украины мог беспристрастно выполнять свои обязанности, он должен иметь соответствующие гарантии своей деятельности. Под *гарантиями деятельности* судей Конституционного Суда Украины понимают условия, средства и способы, с помощью которых обеспечивается реализация ими своих полномочий (прав и обязанностей).

Гарантии деятельности судей обеспечиваются особым порядком назначения, избрания, привлечения к ответственности и увольнения судей; их независимостью и неприкосновенностью; порядком осуществления судопроизводства, тайной принятия судебного решения; запретом любым субъектам права вмешиваться в осуществление правосудия; ответственностью за неуважение к суду либо судье; особым порядком финансирования и организационного обеспечения деятельности судов, надлежащим материальным и социальным обеспечением судей; определенными законом средствами обеспечения личной безопасности

судей, их семей, имущества, а также другими средствами их правовой защиты⁶⁶.

Судьи Конституционного Суда Украины при осуществлении своих полномочий являются независимыми и подчиняются только Конституции Украины и руководствуются Законом Украины «О Конституционном Суде Украины», другими законами Украины, кроме законов или их отдельных положений, которые являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Украины.

Личность судьи Конституционного Суда Украины является неприкосновенной. Судья Конституционного Суда Украины не может быть задержан или арестован без согласия Верховной Рады Украины до вынесения обвинительного приговора судом. Судьи Конституционного Суда Украины не несут юридической ответственности за результаты голосования или высказывания в Конституционном Суде Украины и в его коллегиях, за исключением ответственности за оскорбление или клевету при рассмотрении дел, принятии решений и дачи заключений Конституционным Судом Украины.

Судьи Конституционного Суда Украины получают заработную плату и пользуются другими видами материального обеспечения, установленными Законом Украины «О судоустройстве и статусе судей».

§5. Конституционное судопроизводство. Формы обращения в Конституционный Суд Украины

Деятельность органа конституционной юстиции по осуществлению специализированного конституционного контроля и официального толкования Конституции предусматривает наличие специальной процедуры рассмотрения соответствующих дел – конституционного судопроизводства.

Конституционное судопроизводство – это совокупность процессуальных

⁶⁶ Конституційне право України [Текст] : підручник для студентів ВНЗ / Л. К. Байрачна [та інш.] ; за заг. ред. Ю. М. Тоди́ки, В. С. Журавського – К. : Ін Юре, 2002. – С. 443-452.

действий по рассмотрению и разрешению дел в Конституционном Суде Украины.

Процедура рассмотрения дел Конституционным Судом Украины определена Законом «О Конституционном Суде Украины», а именно разделом II «Конституционное производство» и разделом III «Особенности конституционного производства», а также Регламентом Конституционного Суда Украины.

Формами обращения в Конституционный Суд Украины являются конституционное представление и конституционное обращение.

Конституционное представление – это письменное ходатайство в Конституционный Суд Украины о признании правового акта (его отдельных положений) неконституционным, об определении соответствия проекта закона о внесении изменений в Конституцию Украины требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины, конституционности международного договора или о необходимости официального толкования Конституции Украины и законов Украины.

Конституционным представлением является также обращение Верховной Рады Украины о даче заключения относительно соблюдения конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела об устранении Президента Украины с поста в порядке импичмента, нарушения Верховной Радой Автономной Республики Крым Конституции Украины или законов Украины.

В конституционном представлении указываются:

- 1) полное наименование органа, должностного лица, которым направляется конституционное представление по праву, предоставленному Конституцией Украины и Законом Украины «О Конституционном Суде Украины»;
- 2) сведения о представителе по закону или уполномоченном по доверенности;

3) полное наименование, номер, дата принятия, источник опубликования (в случае публикации) правового акта, конституционность которого (отдельных его положений) оспаривается или который требует официального толкования;

4) правовое обоснование утверждений относительно неконституционности правового акта (его отдельных положений) или необходимости в официальном толковании;

5) данные о других документах и материалах, на которые ссылаются субъекты права на конституционное представление (копии этих документов и материалов прилагаются);

6) перечень документов и материалов, которые прилагаются.

Конституционное представление, документы и другие материалы к нему подаются в трех экземплярах (ст. 39 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины»).

Субъектами права на конституционное представление по вопросам принятия решений Конституционным Судом Украины в случаях дачи заключений по делам о конституционности законов и других правовых актов Верховной Рады Украины, актов Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым являются Президент Украины, не менее сорока пяти народных депутатов Украины (подпись депутата не отзывается), Верховный Суд Украины, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, Верховная Рада Автономной Республики Крым.

Субъектами права на конституционное представление по вопросам дачи заключений Конституционным Судом Украины в случаях, предусмотренных пунктами 2-6 статьи 13 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», являются:

- по вопросам соответствия Конституции Украины действующих международных договоров Украины или тех международных договоров, которые вносятся в Верховную Раду Украины для дачи согласия на их

обязательность, а также нарушения Верховной Радой Автономной Республики Крым Конституции Украины или законов Украины – Президент Украины;

- по вопросам соблюдения конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела об устранении Президента Украины с поста в порядке импичмента в пределах, определенных статьями 111 и 151 Конституции Украины; соответствия проекта закона о внесении изменений в Конституцию Украины требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины; нарушения Верховной Радой Автономной Республики Крым Конституции Украины или законов Украины – Президент Украины, – Верховная Рада Украины;

- по вопросам соответствия Конституции Украины действующих международных договоров Украины или тех международных договоров, которые вносятся в Верховную Раду Украины для дачи согласия на их обязательность – Кабинет Министров Украины;

- по вопросам официального толкования Конституции и законов Украины – Президент Украины, не менее сорока пяти народных депутатов Украины (подпись депутата не отзывается), Уполномоченный Верховной Радой Украины по правам человека, Верховный Суд Украины, Кабинет Министров Украины, другие органы государственной власти, Верховная Рада Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления.

Конституционное обращение – это письменное ходатайство в Конституционный Суд Украины о необходимости официального толкования Конституции Украины и законов Украины с целью обеспечения реализации или защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также прав юридического лица.

В конституционном обращении указываются:

1) фамилия, имя, отчество гражданина Украины, иностранца или лица без гражданства, адрес, по которому лицо проживает, или полное название и местонахождение юридического лица;

2) сведения о представителе лица по закону или уполномоченном по доверенности;

3) статьи (отдельные положения) Конституции Украины или законов Украины, толкование которых должно быть дано Конституционным Судом Украины;

4) обоснование необходимости в официальном толковании положений Конституции Украины или законов Украины;

5) данные о других документах и материалах, на которые ссылаются субъекты права на конституционное обращение (копии этих документов и материалов прилагаются);

6) перечень документов и материалов, которые прилагаются.

Конституционное обращение, документы и другие материалы к нему подаются в трех экземплярах.

Субъектами права на конституционное обращение по вопросам дачи заключений Конституционным Судом Украины являются граждане Украины, иностранцы, лица без гражданства и юридические лица.

Производство по делам, поступившим в Конституционный Суд Украины, осуществляется в соответствии с Законом «О Конституционном Суде Украины» и утвержденным регламентом.

Открытие производства по делу в Конституционном Суде Украины по конституционному представлению или конституционному обращению принимается Коллегией судей Конституционного Суда Украины или Конституционным Судом Украины на его заседании. Определение об открытии конституционного производства или об отказе в открытии конституционного производства принимается не позднее одного месяца со дня поступления конституционного представления или конституционного обращения в Конституционный Суд Украины. После этого дело, по которому открыто конституционное производство, рассматривается Конституционным Судом Украины на пленарном заседании в порядке и в срок, установленные

законом. Дата рассмотрения дела Конституционным Судом Украины определяется Председателем Конституционного Суда Украины.

В составе Конституционного Суда Украины образуются коллегии судей для рассмотрения вопросов об открытии производства по делам по конституционным представлениям и коллегии судей для рассмотрения вопросов об открытии производства по делам по конституционным обращениям.

Коллегия судей Конституционного Суда Украины по делам по конституционным представлениям большинством голосов судей, входящих в ее состав, принимает процессуальное определение об открытии производства по делу в Конституционном Суде Украины или об отказе в таком производстве. В случае принятия определения об открытии производства по делу это дело вносится Председателем Конституционного Суда Украины на рассмотрение пленарного заседания Конституционного Суда Украины. Коллегия судей Конституционного Суда Украины по делам по конституционным обращениям принимает процессуальное определение об открытии производства по делу в Конституционном Суде Украины или об отказе в таком производстве.

На пленарных заседаниях Конституционный Суд Украины рассматривает дела, производство по которым открыто по конституционным представлениям и конституционным обращениям, а также другие вопросы, предусмотренные законом. Пленарное заседание Конституционного Суда Украины является полномочным, если на нем присутствуют не менее двенадцати судей Конституционного Суда Украины. Решение Конституционного Суда Украины принимаются и его заключения даются на пленарном заседании, если за них проголосовало не менее десяти судей Конституционного Суда Украины.

Участниками конституционного производства являются субъекты права на конституционное представление и конституционное обращение, их представители, а также привлеченные Конституционным Судом Украины к

участию в рассмотрении дела органы и должностные лица, свидетели, эксперты и переводчики.

Срок производства по делам по конституционным представлениям и конституционным обращениям не должен превышать трех месяцев. В случае производства по конституционному представлению, которое признано Конституционным Судом Украины неотложным, срок рассмотрения такого представления не должен превышать одного месяца.

По результатам рассмотренных дел и вопросам Конституционный Суд Украины принимает решения и дает заключения.

Конституционный Суд Украины по результатам рассмотрения дел о конституционности законов и других правовых актов Верховной Рады Украины, актов Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым относительно официального толкования Конституции Украины и законов Украины принимает *решение*.

Конституционный Суд Украины может признать неконституционным правовой акт полностью или в отдельной его части. В случае если в процессе рассмотрения дела по конституционному представлению или конституционному обращению выявлено несоответствие Конституции Украины других правовых актов (их отдельных положений), кроме тех, относительно которых открыто производство по делу, и влияющих на принятие решения или дачу заключения по делу, Конституционный Суд Украины признает такие правовые акты (их отдельные положения) неконституционными.

Конституционный Суд Украины дает *заключения* по делам по вопросам:

- о соответствии Конституции Украины действующих международных договоров Украины или тех международных договоров, которые вносятся в Верховную Раду Украины для дачи согласия на их обязательность;

- относительно соблюдения конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела об устранении Президента Украины с поста в порядке импичмента;
- о соответствии проекта закона о внесении изменений в Конституцию Украины требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины;
- о нарушении Верховной Радой Автономной Республики Крым Конституции Украины или законов Украины.

Решения принимаются, заключения даются Конституционным Судом Украины поименным голосованием путем опроса судей Конституционного Суда Украины. При этом судьи Конституционного Суда Украины не имеют права воздерживаться от голосования. Решения и заключения Конституционного Суда Украины мотивируются письменно, подписываются отдельно судьями Конституционного Суда Украины, которые голосовали за их принятие и которые голосовали против их принятия, и обнародуются. Они являются окончательными и обжалованию не подлежат. Подписание судей Конституционного Суда Украины решения, заключения Конституционного Суда Украины является обязательным.

Судья имеет право на особое мнение, которое излагается судьей Конституционного Суда Украины в письменной форме и прилагается к решению или заключению Конституционного Суда Украины.

Решения и заключения Конституционного Суда Украины подписываются не позднее семи дней после принятия решения, дачи заключения. Они в течение следующего рабочего дня после их подписания обнародуются на официальном сайте Конституционного Суда Украины и направляются Президенту Украины, Верховной Раде Украины и Кабинету Министров Украины. Решения и заключения Конституционного Суда Украины вместе с особым мнением судей Конституционного Суда Украины публикуются в «Вестнике Конституционного Суда Украины» и других официальных изданиях Украины. Решения и заключения Конституционного Суда Украины в равной степени обязательны к исполнению.

Контрольные вопросы к главе:

- Дайте понятие конституционного контроля (правосудия).
- Проанализируйте виды конституционного контроля (правосудия).
- Что такое модель конституционного контроля (правосудия)?

Проанализируйте модели конституционного правосудия, существующие в мире.

- Рассмотрите порядок формирования Конституционного Суда Украины.

- Исследуйте юридические требования к кандидатам на должность судьи Конституционного Суда Украины.

- Проанализируйте права и обязанности судей Конституционного Суда Украины, предусмотренные законодательством Украины.

- Раскройте гарантии деятельности судей Конституционного Суда Украины.

- Рассмотрите функции и полномочия Конституционного Суда Украины.

- Что такое конституционное производство? Раскройте его формы и стадии.

- Кто может быть субъектом конституционного представления и конституционного обращения?

- Раскройте правовую природу актов Конституционного Суда Украины.

- Рассмотрите виды актов Конституционного Суда Украины.

Глава 11. Конституционные основы территориальной организации власти в Украине

1. Понятие территориального устройства. Формы государственно-территориального устройства.
2. Особенности унитарного государства. Украина – унитарное государство.
3. Понятие и сущность автономии. Правовой статус Автономной Республики Крым.

§1. Понятие и формы государственно-территориального устройства

Территория – один из основных признаков государства. Она определяет пространство, на которое распространяется суверенитет, власть государства. **Территориальное устройство Украины** – это внутреннее разделение ее территории на определенные территориальные части, это соотношение территории государства в целом с ее составными частями.

Каждое государство находится на определенной территории и является прежде политико-территориальной организацией публичной власти. Поэтому территория государства – неотъемлемый признак государственности и одновременно пространственный предел осуществления государственной власти. Территория Украины ограничивается государственной границей Украины. Ст. 1 Закона Украины «О государственной границе Украины» от 4 ноября 1991 г. устанавливает, что «государственная граница Украины есть линия и вертикальная поверхность, проходящая по этой линии, которые определяют пределы территории Украины – суши, вод, недр, воздушного пространства»⁶⁷. Государственная граница Украины определяется законами

⁶⁷ О государственной границе Украины : Закон Украины от 04 ноября 1991 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>

Украины, а также ее международными договорами, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины.

Сущность территориального устройства Украины отражается в его принципах, которые определены в ст. 132 Конституции Украины. К ним относятся:

- единство и целостность государственной территории;
- сочетание централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти;
- сбалансированность социально-экономического развития регионов.

Сущность *принципа единства и целостности территориального устройства* заключается в том, что территория Украины составляет единое целое, что составляющие ее части находятся в неразрывной взаимосвязи, на ней имеют силу только законы Украины. Это нашло отражение в ст. 2 Конституции Украины, в которой записано: «Территория Украины в пределах существующей границы является целостной и неприкосновенной».

Принцип сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти означает, что в Украине должна быть такая организация территории, которая отвечала бы интересам государства и в самой полной мере интересам отдельных регионов. Чрезмерная централизация власти может привести к некоторым искажениям в развитии государства, в частности в экономике, поскольку не учитывает всех особенностей того или иного региона. В свою очередь предоставление регионам слишком широких прав может привести к нежелательным последствиям. Однако чтобы регионы всесторонне развивались, нужно расширять самостоятельность и ответственность органов местного самоуправления в решении задач жизнеобеспечения и развития территорий с учетом местной специфики и социально-экономических особенностей. То есть суть этого принципа заключается в оптимальном соотношении между централизацией власти и децентрализацией функций государственного регулирования самоуправляющихся территорий.

Принцип сбалансированности социально-экономического развития регионов способствует развитию всех частей государства (городов, поселков и других населенных пунктов) с учетом социально-экономических факторов, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурно-исторических традиций. Суть этого принципа заключается в создании условий для равномерного экономического и социального развития всей территории страны.

Вышеуказанные принципы направлены на оптимальное и эффективное управление государством, чего можно достичь лишь при условии применения всех принципов в единстве и тесной взаимосвязи.

С территориальным устройством тесно связана форма государственного устройства. Категорию «территориальное устройство» не следует отождествлять с понятием «государственное устройство», под которым понимают политико-территориальную организацию государства, которая определяется политико-правовым статусом территориальных единиц и порядком, принципами их отношений с государством в целом и между собой.

По государственному устройству все государства делятся на унитарные и федеративные.

Унитарное государство – это единое, целостное государство, составные части которого не имеют политической самостоятельности.

Федеративное государство – это союзное государство, состоящее из нескольких государственных образований, имеющих особый политико-правовой статус.

Унитарное государство сегодня является наиболее распространенной формой государственного устройства. Унитарная форма государственного устройства присуща таким государствам, как Азербайджан, Великобритания, Грузия, Испания, Китай, Польша, Туркменистан, Франция, Япония и др.)

Унитарной форме государственного устройства присущи две основные черты: во-первых, правовой статус административно-территориальных

образований, составляющих унитарное государство, определяется центральной властью. Она определяет, на какие административно-территориальные единицы делится государство, каковы круг предметов ведения и компетенция этих единиц, сколько ступеней имеет административно-территориальное устройство государства и т.д. Во-вторых, центральная власть осуществляет прямой или косвенный контроль за деятельностью органов государственной власти на местах.

Все другие признаки унитарного государства определяются приоритетом общегосударственных принципов в построении и деятельности этого государства. Унитарное государство имеет единую конституцию и единую правовую систему, одноуровневое гражданство, единую систему высших органов государственной власти (президента или монарха, парламент, правительство).

Федеративное государство – это сложное государство, составные части которого, именуемые субъектами федерации, имеют определенную политическую самостоятельность.

Сложность взаимоотношений федерации со своими субъектами предопределила меньшую по сравнению с унитарным распространённость федеративной формы государственного устройства. Однако в мире существует значительное количество федераций: США, Канада, Мексика, Аргентина, Швейцария, Бельгия, Индия, Пакистан и др.

Федерация как форма государственного устройства имеет ряд специфических признаков:

- 1) федерацию составляют государственные образования (штаты в США, Мексике, Индии, Австралии, земли в ФРГ и Австрии, провинции в Канаде, кантоны в Швейцарии), которые имеют статус субъектов федерации с собственными административно-территориальным устройством и организацией власти. Эти образования имеют собственную компетенцию;

- 2) в отличие от унитарного государства территория федеративного государства не представляет собой единого целого. Она состоит, как

правило, из территорий субъектов федерации. Однако в некоторых федерациях в ее состав могут входить территориальные единицы, которые не являются субъектами федерации. Субъекты федерации не имеют права сецессии, то есть одностороннего выхода из союза;

3) субъекты федерации не являются государствами в собственном смысле этого слова, они не имеют суверенитета, хотя он формально провозглашается в некоторых федерациях. Субъекты федерации, как правило, либо полностью лишены права участия в международных отношениях (Австрия), или их внешнеполитическая компетенция сильно ограничена и осуществляется под контролем федерации (США, Канада, ФРГ, Швейцария). Как правило, она касается вопросов, отнесенных к компетенции субъектов федерации, и не занимает сферы политических отношений;

4) наряду с общефедеральной конституцией и общефедеральными законами в большинстве федераций действуют конституции и законы субъектов федерации (США, ФРГ, Канада, Австрия, Швейцария и др.). При этом обеспечивается верховенство федеральной конституции и федеральных законов. Однако не все федеративные государства – субъекты федерации – имеют собственные конституции. Отсутствуют конституции у субъектов федерации ряда африканских и азиатских стран (Индия, Пакистан, Нигерия);

5) в большинстве федеративных государств наряду с федеральным гражданством существует еще и гражданство субъектов федерации. Однако следует иметь в виду, что речь идет не о наличии двойного гражданства, а о двухуровневом гражданстве одного государства. Предпосылкой получения гражданства субъекта федерации является наличие общефедерального гражданства. Наличие гражданства субъекта федерации влияет на содержание правового статуса гражданина внутри страны, но в международно-правовом плане все граждане федеративного государства имеют единый статус;

6) отличительным признаком федеративного государственного устройства является двухпалатная структура парламента. На сегодня

бикамерализм (двухпалатная внутренняя структура парламента) введен практически во всех федеративных государствах. При этом нижняя палата является органом общенационального представительства и формируется путем выборов в территориальных избирательных округах. Верхняя палата, наоборот, может быть выборной или невыборной, она обеспечивает представительство субъектов федерации. В одних странах (США, Австралия, Бразилия, Мексика и др.) устанавливается равное представительство субъектов федерации в верхней палате, в других (ФРГ, Канада, Индия, Австрия) представительство субъектов федерации в верхней палате определяется в зависимости от численности населения в том или ином субъекте союзного государства;

7) в федеративном государстве наряду с федеральной системой законодательной, исполнительной и судебной власти существуют системы законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов федерации. Порядок их организации и компетенцию определяют, как правило, конституции субъектов федерации.

§2. Особенности Украины как унитарного государства

В соответствии с ч. 2 ст. 2 Конституции Украины Украина является унитарным государством. **Унитарное государство** – это единое, целостное государство, составные части которого не имеют политической самостоятельности.

Территория Украины в пределах существующих границ является целостной и неприкосновенной, составляющие этой территории находятся в неразрывной взаимосвязи, отличаются внутренним единством и не имеют признаков государственности, как это свойственно составляющим, например, федеративного государства.

Территория унитарного государства всегда имеет свою внутреннюю организацию или административно-территориальное устройство, суть которого сводится к разделению единой территории государства на

составляющие. **Административно-территориальное устройство Украины** – это обусловленная социальными, экономическими, социально-этническими, историческими, географическими, политическими и другими факторами внутренняя территориальная организация государства с разделением ее на составляющие – административно-территориальные единицы.

Административно-территориальная единица – это часть единой территории Украины, которая является пространственной основой для организации и деятельности местных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Согласно ст. 133 Конституции Украины административно-территориальное устройство Украины составляет целостную систему административно-территориальных единиц, которая состоит из Автономной Республики Крым, областей, районов, городов, районов в городах, поселков и сел.

Данные административно-территориальные единицы делятся на три структурных уровня (звена):

- высшее звено – Автономная Республика Крым, области и города республиканского значения: г. Киев и г. Севастополь;
- среднее звено – район, город областного подчинения;
- низовое звено – город районного подчинения, поселок (поселок городского типа), село.

Автономная Республика Крым – составная Украины, ее регион, которому в соответствии с Конституцией Украины предоставлено право на территориальную автономию.

Область – высший уровень административно-территориального устройства Украины. Это большой регион, для которого характерны определенная целостность и самодостаточность экономического и социального развития, а также местные особенности и традиции. Согласно ст. 133 Конституции Украины в состав Украины входят: Винницкая,

Волинская, Донецкая, Днепропетровская, Житомирская, Закарпатская, Запорожская, Ивано-Франковская, Киевская, Кировоградская, Луганская, Львовская, Николаевская, Одесская, Полтавская, Ровенская, Сумская, Тернопольская, Харьковская, Херсонская, Хмельницкая, Черкасская, Черновицкая и Черниговская области. Область делится на районы, города областного значения и другие административно-территориальные единицы.

К категории **городов, имеющих специальный статус**, относятся города Киев и Севастополь.

Город – это населенный пункт, на территории которого расположены промышленные предприятия, стройки, железнодорожный узел и т.д., который имеет коммунальную и социальную инфраструктуру и большая часть населения которого занята в промышленном производстве и социально-культурной сфере. Города подразделяются на следующие виды: города районного значения; города республиканского значения (АР Крым), города областного значения; города, имеющие специальный статус – Киев и Севастополь; районы в городах.

Поселки – сельские населенные пункты, которые сформировались при промышленном или ином предприятии, организации или учреждении. Поселки городского типа – городские населенные пункты, расположенные при промышленных предприятиях, стройках, железнодорожных узлах, гидротехнических сооружениях, предприятиях по производству и переработке сельскохозяйственной продукции, и другие населенные пункты, которые имеют коммунальную и социальную инфраструктуры, с населением более 2000 человек, не менее 2/3 которого заняты в промышленности и социально-культурной сфере.

Села – это сельские населенные пункты с устойчивым составом жителей, занятых преимущественно сельскохозяйственным производством. Согласно Конституции Украины территориальное устройство Украины, а следовательно, и порядок решения вопросов административно-территориального устройства должен определять закон Украины.

Административно-территориальное устройство Украины не является неизменным. Конституция Украины (п. 29 ст. 85) определяет, что образование и ликвидация районов, установление и изменение границ районов и городов, отнесение населенных пунктов к категории городов, наименование и переименование населенных пунктов и районов относится к полномочиям Верховной Рады Украины, а территориальное устройство Украины определяется исключительно законами Украины (п. 13 ст. 92). Однако закон о территориальном устройстве Украины пока разрабатывается.

§3. Понятие и сущность автономии. Правовой статус Автономной Республики Крым

Термин «автономия» греческого происхождения, переводится как самостоятельность, самоуправление. **Автономия** представляет собой форму децентрализации функций с учетом географических, исторических, а нередко и национальных особенностей той или иной территории.

Выделяют такие виды автономий, как политическая и административно-территориальная.

Политическая автономия в значительной степени распространена в унитарных государствах Европы, Азии и Африки. Так, в составе Великобритании политической автономией обладает Северная Ирландия (Ольстер), имеющая собственный парламент (стормонт) и собственное правительство, которые, однако, долгое время не функционировали в связи с введением в 1972 г. прямого правления Лондона. Областная политическая автономия существует и в Италии, где она отражает, с одной стороны, исторические различия в традиционном укладе жизни отдельных регионов (Сицилия, Сардиния), а с другой – национальный состав территорий (Трентино-Альто-Адидже, Венеция-Фриулия-Джулия). В Азербайджане статус политической автономии имеет Нахичеванская Автономная Республика, имеющая право принимать свою конституцию и законы. Законодательную власть в Нахичеванской Автономной Республике

осуществляет Али Меджлис Нахичеванской Автономной Республики, исполнительную власть – Кабинет Министров Нахичеванской Автономной Республики, судебную власть – суды Нахичеванской Автономной Республики.

Образование автономии может быть обусловлено также географическим положением территории, ее сравнительной удаленностью от основной части страны. Именно эти факторы сыграли немаловажную роль в предоставлении автономии Фарерским островам (автономный статус с 1948 г.) и Гренландии (автономный статус с 1979 г.) в составе Датского королевства.

Возможность образования политической автономии предусматривается, как правило, в конституции и находит детальное урегулирование или в отдельном общегосударственном законе (Дания, Финляндия), или в особом уставе (законе), разрабатываемом законодательным органом автономной единицы, и принимается парламентом страны (Италия, Испания). В каждом автономном образовании есть свой законодательный орган (например, лигтинг на Фарерских островах, ландстинг в Гренландии и др.) и свой исполнительный орган (например, джунты в автономных областях Италии).

В отличие от политической **административно-территориальная автономия** менее распространена. Наибольшее количество административных автономных образований (более сотни) существует в Китае. Административная автономия не имеет права принятия собственных законов, не имеет собственного парламента, хотя ее жители избирают местный представительный орган, обладающий правом принятия нормативных актов по более широкому кругу вопросов, чем обычные административные единицы. Как правило, административная автономия отражает специфику национального состава соответствующей административной единицы. В Никарагуа предоставление административной автономии двум округам на Атлантическом побережье страны было связано

с тем, что там жили индийские англоязычные племена. В Молдове есть два административных округа, где проживают гагаузы.

Сейчас четко проявляется тенденция роста количества автономных образований в мире, распространяется многообразие форм автономии. Это является следствием процесса дальнейшей демократизации власти и ее сближение с населением.

В состав Украины также входит административно-территориальная автономия – Автономная Республика Крым. Ее созданию предшествовал референдум, проведенный 20 января 1991 г. в Крыму. А 12 февраля 1991 г. Верховная Рада Украины поддержала результаты данного референдума и приняла закон о восстановлении автономии. Так юридически было оформлено создание Автономной Республики Крым. Позже статус Автономной Республики Крым получил свое закрепление в разделе X Конституции Украины, Конституции Автономной Республики Крым и других нормативно-правовых актах.

В соответствии со ст. 134 Конституции Украины Автономная Республика Крым является неотъемлемой составной частью Украины и в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решает вопросы, отнесенные к ее ведению.

Конституция Украины закрепила за Автономной Республикой Крым право иметь свою Конституцию. Так, в соответствии со ст. 135 Конституции Украины Автономная Республика Крым имеет Конституцию Автономной Республики Крым, которую принимает Верховная Рада Автономной Республики Крым и утверждает Верховная Рада Украины не менее чем половиной от конституционного состава Верховной Рады Украины. Нормативно-правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым и решения Совета министров Автономной Республики Крым не могут противоречить Конституции и законам Украины и принимаются в соответствии с Конституцией Украины, законами Украины, актами Президента Украины и Кабинета Министров Украины и во их исполнение.

Такая процедура принятия Конституции Автономной Республики Крым и других нормативно-правовых актов автономии, с одной стороны, указывает на контроль высших органов государственной власти Украины и их ответственность за социально-экономическое и культурное развитие Автономной Республики Крым, а с другой – свидетельствует о том, что Автономная Республика Крым не является суверенной.

Автономная Республика Крым имеет свою систему органов власти: Верховную Раду, Совет министров и органы исполнительной власти. В Автономной Республике Крым действует Представительство Президента Украины. Представительным органом Автономной Республики Крым является Верховная Рада Автономной Республики Крым, которая избирается гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования. Исполнительным органом власти Автономной Республики Крым, ее правительством является Совет министров Автономной Республики Крым. Правосудие в Автономной Республике Крым осуществляется судами, принадлежащими к единой системе судов Украины.

Правовой статус Автономной Республики Крым определяется ст. 137 Конституции Украины, согласно которой Верховная Рада Автономной Республики Крым самостоятельно осуществляет нормативное регулирование по вопросам:

- 1) сельского хозяйства и лесов;
- 2) мелиорации и карьеров;
- 3) общественных работ, ремесел и промыслов; благотворительности;
- 4) градостроительства и жилищного хозяйства;
- 5) туризма, гостиничного дела, ярмарок;
- 6) музеев, библиотек, театров, других учреждений культуры, историко-культурных заповедников;
- 7) транспорта общего пользования, автодорог, водопроводов;
- 8) охоты, рыболовства;
- 9) санитарной и лечебной служб.

К ведению Автономной Республики Крым относится:

- 1) назначение выборов депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, утверждение состава избирательной комиссии Автономной Республики Крым;
- 2) организация и проведение местных референдумов;
- 3) управление имуществом, принадлежащим автономии;
- 4) разработка, утверждение и исполнение бюджета Автономной Республики Крым на основе единой налоговой и бюджетной политики Украины;
- 5) разработка, утверждение и реализация программ Автономной Республики Крым по вопросам социально-экономического и культурного развития, рационального природопользования, охраны окружающей среды – в соответствии с общегосударственными программами;
- 6) признание статуса местностей как курортов, установление зон санитарной охраны курортов;
- 7) участие в обеспечении прав и свобод граждан, национального согласия, содействие охране правопорядка и общественной безопасности;
- 8) обеспечение функционирования и развития государственного и национальных языков и культур в Автономной Республике Крым, охрана и использование памятников истории;
- 9) участие в разработке и реализации государственных программ возвращения депортированных народов;
- 10) инициирование введения чрезвычайного положения и установление зон чрезвычайной экологической ситуации в Автономной Республике Крым или в отдельных ее местностях. Законами Украины Автономной Республике Крым могут быть делегированы также иные полномочия.

Контрольные вопросы к главе:

- Дайте понятие территориального устройства государства.

- Проанализируйте формы государственно-территориального устройства.
- Дайте понятие федерализма.
- Проанализируйте основные признаки федеративного государства.
- Дайте понятие унитарного государства.
- Проанализируйте основные признаки унитарного государства.
- Украина как унитарное государство.
- Раскройте принципы административно-территориального устройства Украины.
- Рассмотрите систему административно-территориальных единиц Украины.
- Проанализируйте особенности конституционно-правового статуса АРК в составе Украины.

Глава 12. Конституционно-правовой статус органов власти Автономной Республики Крым

1. Общая характеристика органов власти Автономной Республики Крым.
2. Верховная Рада Автономной Республики Крым – представительский орган власти Автономной Республики Крым.
3. Правовой статус депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым.
4. Исполнительные органы власти Автономной Республики Крым.
5. Представительство Президента Украины в Автономной Республике Крым.

§1. Общая характеристика органов власти Автономной Республики Крым

Автономная Республика Крым является неотъемлемой составной частью Украины и в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решает вопросы, отнесенные к ее ведению. Органами власти Автономной Республики Крым являются:

- **Верховная Рада Автономной Республики Крым** – представительный орган Автономной Республики Крым;
- **Совет министров Автономной Республики Крым** – исполнительный орган Автономной Республики Крым (правительство);
- **органы исполнительной власти Автономной Республики Крым** – министерства Автономной Республики Крым, республиканские комитеты Автономной Республики Крым, другие органы исполнительной власти Автономной Республики Крым.

Правовой основой статуса и полномочий органов власти Автономной Республики Крым является Конституция Украины, законы Украины, Конституция Автономной Республики Крым. При этом в случае

противоречия положений нормативно-правовых актов Верховной Рады и актов Совета министров Автономной Республики Крым Конституции Украины, законам Украины действуют положения Конституции Украины, законов Украины. Как указывает А.А. Швачка, и с ней можно полностью согласиться, Конституция Автономной Республики Крым – это единственный нормативно-правовой акт органов власти АРК, принадлежащий к законам. Она характеризуется как обычный органический закон. Остальные нормативно-правовые акты Верховной Рады и Совета министров АРК относятся к системе подзаконных актов⁶⁸.

Основными принципами организации и деятельности органов власти Автономной Республики Крым являются:

- народовластие;
- верховенство права;
- конституционность;
- соблюдение и обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- выборность;
- коллегиальность;
- гласность;
- сочетание интересов Автономной Республики Крым и общегосударственных интересов Украины.

Основными гарантиями Автономной Республики Крым являются:

- правовая, организационная, финансовая, имущественная, ресурсная самостоятельность в пределах, установленных Конституцией Украины, обеспечивающая осуществление полномочий Автономной Республики Крым;

⁶⁸ Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Швачка Ганна Олександрівна ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 20 с.

- учет особенностей Автономной Республики Крым, предусмотренных Конституцией Украины, органами государственной власти Украины при принятии решений, касающихся Автономной Республики Крым;
- государственные гарантии статуса и полномочий, права собственности Автономной Республики Крым;
- судебная защита статуса и полномочий Автономной Республики Крым (ст. 3 Конституции Автономной Республики Крым).

§2. Верховная Рада Автономной Республики Крым – представительский орган власти Автономной Республики Крым

Правовой статус Верховной Рады Автономной Республики Крым определен разделом 6 Конституции Автономной Республики Крым, Законом Украины от 10 февраля 1998 года «О Верховной Раде Автономной Республики Крым». Верховная Рада Автономной Республики Крым является представительным органом Автономной Республики Крым и осуществляет представительные, нормотворческие, контрольные функции и полномочия в пределах своей компетенции. **Верховная Рада Автономной Республики Крым** – это единый региональный представительный, коллективный, выборный орган публичной власти в Украине, который представляет интересы жителей Автономной Республики Крым, решает от их имени вопросы местного и регионального значения под свою ответственность в рамках Конституции, законов Украины и Конституции Автономной Республики Крым.

Специфика политико-правовой природы Верховной Рады Автономной Республики Крым, по мнению Г. Г. Абасова, и с ним можно полностью согласиться, заключается в том, что она является: а) органом, который не входит в систему органов государственной власти Украины, а также органом, который законодательством не относится к системе органов местного самоуправления; б) представительным органом Автономной Республики Крым, который представляет интересы граждан, общие интересы

территориальных общин, местного самоуправления, населения Автономной Республики Крым в целом и осуществляет свои полномочия с целью содействия и обеспечения реализации их прав и законных интересов, а также решения вопросов сбалансированного социально-экономического, культурного и иного развития Автономной Республики Крым; в) формально негосударственным органом власти, однако решает особый круг вопросов, отнесенных Конституцией Украины, Конституцией Автономной Республики Крым и законами Украины к ведению Автономной Республики Крым, за исключением тех, по которым решения принимаются республиканским (местным) референдумом или Советом министров Автономной Республики Крым и органами исполнительной власти в Автономной Республике Крым⁶⁹.

Верховная Рада Автономной Республики Крым состоит из 100 депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования. Срок полномочий представительного органа автономии – пять лет.

Верховная Рада Автономной Республики Крым является полномочной при условии избрания не менее двух третей от ее общего состава.

Возглавляет Верховную Раду Автономной Республики Крым ***Председатель Верховной Рады Автономной Республики Крым***, который избирается на первой сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым путем тайного голосования с использованием бюллетеней из числа депутатов.

Председатель Верховной Рады представляет Верховную Раду Автономной Республики Крым в отношениях с Президентом Украины, Верховной Радой Украины, Кабинетом Министров Украины, центральными и местными органами государственной власти Украины, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями, гражданами, их объединениями; должностными лицами и органами других

⁶⁹ Абасов Г. Г. Конституційно-правовий статус Верховної Ради Автономної Республіки Крим [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Г. Г. Абасов ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2004. – 21 с.

государств, их регионов, объединений граждан, учреждений, организаций; с международными организациями; организует деятельность Верховной Рады Автономной Республики Крым.

К полномочиям Председателя Верховной Рады Автономной Республики Крым относят следующие:

1) ведет заседания Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее Президиума, обеспечивает подготовку заседаний и организует контроль за выполнением решений и постановлений Верховной Рады Автономной Республики Крым и решений ее Президиума;

2) предлагает кандидатуры на должности первого заместителя и заместителя Председателя Верховной Рады Автономной Республики Крым, председателей постоянных комиссий Верховной Рады Автономной Республики Крым и на другие должности, предусмотренные действующим законодательством;

3) утверждает по решению Верховной Рады Автономной Республики Крым штатное расписание аппарата в пределах сметы расходов Верховной Рады Автономной Республики Крым;

4) осуществляет общее руководство подготовкой вопросов, подлежащих рассмотрению Верховной Радой Автономной Республики Крым;

5) подписывает нормативно-правовые и другие акты Верховной Рады Автономной Республики Крым, договоры и соглашения по вопросам, отнесенным к ведению Автономной Республики Крым;

6) представляет Верховной Раде Автономной Республики Крым кандидатуру для назначения на должность Председателя Совета министров Автономной Республики Крым;

7) вручает Грамоту и Почетную грамоту Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее Президиума, другие знаки отличия Автономной Республики Крым;

8) созывает внеочередную сессию Верховной Рады Автономной Республики Крым;

9) представляет кандидатуры на должности руководителя Секретариата и управляющего делами Верховной Рады Автономной Республики Крым;

10) согласует назначение на должности и освобождение от должностей заместителей начальника Главного управления Министерства внутренних дел Украины в Крыму, начальников городских и районных отделов внутренних дел Главного управления Министерства внутренних дел Украины в Крыму; заместителей начальника Главного управления юстиции Министерства юстиции Украины в Автономной Республике Крым; председателя и заместителей председателя Государственной налоговой администрации в Автономной Республике Крым и руководителей районных и городских государственных налоговых инспекций в Автономной Республике Крым; начальника и заместителей начальника управления налоговой милиции в Автономной Республике Крым; начальника и заместителей начальника Контрольно-ревизионного управления в Автономной Республике Крым; начальника и заместителей начальника Крымской региональной таможни; директора Радиотелевизионного передающего центра; председателя Фонда имущества Автономной Республики Крым.

Председатель Верховной Рады Автономной Республики Крым подотчетен Верховной Раде Автономной Республики Крым и ответственен перед нею. Он может быть освобожден от должности Верховной Радой Автономной Республики Крым, если за это проголосовало более половины депутатов от общего состава Верховной Рады Автономной Республики Крым. В пределах своих полномочий он издает распоряжения.

Председатель Верховной Рады Автономной Республики Крым имеет *первого заместителя* и *заместителя*, которые избираются Верховной Радой Автономной Республики Крым из числа ее депутатов на срок полномочий Верховной Рады Автономной Республики Крым тайным

голосованием. Первый заместитель, заместитель Председателя Верховной Рады Автономной Республики Крым замещают Председателя Верховной Рады Автономной Республики Крым в случае его отсутствия или временной невозможности осуществления им своих обязанностей.

Для координации работы органов Верховной Рады Автономной Республики Крым в представительном органе автономии создается ***Президиум Верховной Рады Автономной Республики Крым.***

В состав Президиума Верховной Рады Автономной Республики Крым входят по должности Председатель Верховной Рады Автономной Республики Крым, его первый заместитель и заместитель, председатели постоянных комиссий Верховной Рады Автономной Республики Крым. Возглавляет Президиум Верховной Рады Автономной Республики Крым Председатель Верховной Рады Автономной Республики Крым.

К полномочиям Президиума Верховной Рады Автономной Республики Крым относят:

- 1) созыв сессий Верховной Рады Автономной Республики Крым и организацию их подготовки;
- 2) формирование проекта повестки дня и внесение его на утверждение сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым;
- 3) координацию работы органов Верховной Рады Автономной Республики Крым;
- 4) обеспечение регистрации и официальное обнародование нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым;
- 5) учреждение Почетной грамоты Президиума Верховной Рады Автономной Республики Крым.

Кроме этого, органами Верховной Рады Автономной Республики Крым являются ***постоянные и временные комиссии***, которые избираются из числа депутатов для изучения, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ее ведению, осуществления контроля за исполнением постановлений и решений Верховной Рады Автономной

Республики Крым. Их полномочия и порядок деятельности определяются Регламентом Верховной Рады Автономной Республики Крым и нормативно-правовыми актами Верховной Рады Автономной Республики Крым.

Постоянные комиссии избираются Верховной Радой Автономной Республики Крым на срок ее полномочий в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и других членов комиссии. В их составе должно быть не менее восьми и не более пятнадцати депутатов. В состав постоянных и временных комиссий не могут быть избраны Председатель Верховной Рады Автономной Республики Крым и его заместители.

Постоянные комиссии выполняют следующие **функции**:

- рассматривают проекты программ социально-экономического и культурного развития, рационального природопользования, охраны окружающей среды, бюджета Автономной Республики Крым;
- контролируют выполнение программ и бюджета;
- изучают и готовят вопрос о состоянии и развитии соответствующих отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства, другие вопросы, которые вносятся на рассмотрение Верховной Рады Автономной Республики Крым;
- разрабатывают проекты постановлений и решений Верховной Рады Автономной Республики Крым и готовят заключения по этим вопросам;
- выступают на заседаниях ежегодных сессий с докладами и содокладами.

Организация работы постоянных и временных комиссий возлагается на председателя соответствующей комиссии. Он созывает и ведет заседание комиссии, дает поручения членам комиссии, представляет комиссию в отношениях с другими органами, объединениями граждан, предприятиями, организациями, учреждениями, а также гражданами, организует работу по принятию выводов и рекомендаций комиссии. В случае отсутствия председателя комиссии или невозможности исполнять свои полномочия по

другим причинам его функции осуществляет заместитель председателя комиссии или секретарь комиссии.

Заседание комиссии созывается в случае необходимости и является правомочным, если в нем принимает участие более половины ее состава.

По результатам изучения и рассмотрения вопросов комиссии готовят выводы и рекомендации. Выводы и рекомендации комиссии принимаются большинством голосов присутствующих членов комиссии и подписываются председателем комиссии, а в случае его отсутствия – заместителем председателя. Протоколы заседаний комиссии подписываются председателем и секретарем комиссии.

На партийной основе депутатами Верховной Рады Автономной Республики Крым создаются *депутатские фракции*. Депутат Верховной Рады Автономной Республики Крым может входить в состав только одной депутатской фракции.

Депутатские фракции имеют право:

1) на пропорциональное представительство в постоянных и временных комиссиях Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее органах;

2) предварительно обсуждать кандидатуры должностных лиц, которых избирает, назначает или согласовывает Верховная Рада Автономной Республики Крым;

3) на гарантированное выступление по требованию депутатской фракции ее представителя на пленарном заседании Верховной Рады Автономной Республики Крым по обсуждаемому вопросу повестки дня сессии, пленарного заседания;

4) осуществлять иные права, предусмотренные законодательством Украины, Регламентом Верховной Рады Автономной Республики Крым и другими нормативно-правовыми актами Верховной Рады Автономной Республики Крым.

Верховная Рада Автономной Республики Крым по вопросам, отнесенным к ее компетенции, может создавать и другие органы, определять организацию, полномочия и порядок деятельности.

Полномочия Верховной Рады Автономной Республики Крым определены ст. 26 Конституции Автономной Республики Крым. К ним относятся:

1) принятие Конституции Автономной Республики Крым и представление ее на утверждение Верховной Рады Украины, нормативно-правовых актов, разъяснение порядка их применения; определение порядка и обеспечение контроля за исполнением Конституции Автономной Республики Крым и нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым в пределах ее компетенции;

2) назначение очередных выборов депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, утверждение состава избирательной комиссии Автономной Республики Крым;

3) принятие решения о проведении республиканского (местного) референдума;

4) определение порядка управления имуществом, принадлежащим Автономной Республике Крым, определение порядка управления имуществом, находящимся на балансе Верховной Рады Автономной Республики Крым, определение перечня имущества Автономной Республики Крым, подлежащего и не подлежащего приватизации;

5) утверждение бюджета Автономной Республики Крым и внесение изменений в него, контроль за его исполнением, принятие решения об отчете о его исполнении; образование Счетной палаты Верховной Рады Автономной Республики Крым для осуществления контроля за использованием средств бюджета;

6) установление налогов и льгот по налогообложению согласно законам Украины;

7) по предложению Совета министров Автономной Республики Крым принятие решений о выпуске местных займов;

8) по предложению Совета министров Автономной Республики Крым определение порядка образования целевых (в том числе валютных) фондов; утверждение положений об этих фондах; контроль за использованием средств указанных фондов; утверждение отчетов об использовании указанных фондов;

9) по представлению Совета министров Автономной Республики Крым утверждение программ Автономной Республики Крым по вопросам социально-экономического и культурного развития; рационального природопользования, охраны окружающей природной среды в соответствии с общегосударственными программами, внесение изменений в них и контроль за их выполнением;

10) решение вопросов административно-территориального устройства согласно законам Украины; признание статуса местностей как курортов, установление зон санитарной охраны курортов, решение вопросов организации и развития курортно-рекреационной сферы и туризма;

11) в пределах компетенции Верховной Рады Автономной Республики Крым решение вопросов обеспечения прав и свобод граждан, национального согласия, содействия охране правопорядка и общественной безопасности;

12) в пределах компетенции Верховной Рады Автономной Республики Крым решение вопросов по обеспечению функционирования и развития государственного, русского, крымско-татарского и других национальных языков и культур в Автономной Республике Крым, охране и использованию памятников истории и культуры, определению языка работы и делопроизводства республиканских органов;

13) участие в формировании основных принципов внутривластной, внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности Украины по вопросам, касающимся интересов Автономной Республики Крым;

14) избрание Председателя Верховной Рады Автономной Республики Крым, его первого заместителя и заместителя, освобождение их от должностей; образование Президиума Верховной Рады Автономной Республики Крым, постоянных и временных комиссий Верховной Рады Автономной Республики Крым, избрание председателей постоянных и временных комиссий;

15) утверждение Регламента Верховной Рады Автономной Республики Крым, внесение изменений и дополнений в него;

16) образование аппарата Верховной Рады Автономной Республики Крым;

17) назначение на должность и освобождение от должности по представлению Председателя Верховной Рады Автономной Республики Крым Председателя Совета министров Автономной Республики Крым согласно Конституции Украины и законам Украины; назначение по представлению Председателя Совета министров Автономной Республики Крым заместителей Председателя Совета министров Автономной Республики Крым, министров, председателей республиканских комитетов Автономной Республики Крым;

18) утверждение по представлению Председателя Совета министров Автономной Республики Крым структуры и численности Совета министров Автономной Республики Крым, его аппарата и сметы расходов на их содержание;

19) образование и ликвидация по предложению Председателя Совета министров Автономной Республики Крым министерств и республиканских комитетов Автономной Республики Крым;

20) заслушивание информации о деятельности, согласование назначения на должности и освобождения от должностей начальника Главного управления Министерства внутренних дел Украины в Крыму, начальника Главного управления юстиции Министерства юстиции Украины в Автономной Республике Крым, генерального директора Государственной

телерадиокомпаний «Крым»; согласование назначения на должность Прокурора Автономной Республики Крым;

21) инициирование введения чрезвычайного положения и установления зон чрезвычайной экологической ситуации в Автономной Республике Крым или отдельных ее местностях в случаях, предусмотренных законодательством Украины;

22) заслушивание отчетов Председателя Совета министров Автономной Республики Крым и членов Совета министров Автономной Республики Крым не более двух раз в год;

23) принятие решений Верховной Рады Автономной Республики Крым об освобождении от должности Председателя Совета министров Автономной Республики Крым, других членов Совета министров Автономной Республики Крым в связи с выражением недоверия;

24) учреждение республиканских средств массовой информации;

25) заслушивание отчетов комиссий, руководителей органов, создаваемых, избираемых и формируемых Верховной Радой Автономной Республики Крым, и должностных лиц, назначаемых, избираемых или утверждаемых ею, и другие полномочия, отнесенные к ее ведению Конституцией Украины, Конституцией Автономной Республики Крым и нормативно-правовыми актами Верховной Рады Автономной Республики Крым в пределах ее компетенции.

Среди форм деятельности любого представительного органа ведущее место принадлежит сессии (от лат. *sessio* – сидения, заседания), которая определяется как организационно-правовая форма периодической работы представительного органа⁷⁰. Такой характер работы представительного органа автономии отражен в ч. 1 ст. 25 Конституции Автономной Республики Крым, согласно которой деятельность Верховной Рады Автономной Республики Крым осуществляется сессионно и состоит из пленарных

⁷⁰ Юридична енциклопедія : В 6 т. / Ред-кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А-Г. – С. 477.

заседаний Верховной Рады Автономной Республики Крым и заседаний ее органов. Верховная Рада Автономной Республики Крым собирается на первую сессию не позднее чем на тридцатый день после избрания не менее двух третей от установленного числа депутатов. Первую сессию открывает и ведет до избрания Председателя Верховной Рады Автономной Республики Крым председатель избирательной комиссии Автономной Республики Крым. Основное функциональное назначение сессий Верховной Рады Автономной Республики Крым заключается в том, что именно на сессии решаются основные вопросы, отнесенные к ее полномочиям.

Обеспечением деятельности Верховной Рады Автономной Республики Крым занимается *аппарат Верховной Рады Автономной Республики Крым*, состоящий из Секретариата Верховной Рады Автономной Республики Крым и Управления делами Верховной Рады Автономной Республики Крым. Секретариат Верховной Рады Автономной Республики Крым осуществляет организационное, правовое, кодификационное, экспертное, информационное, документальное и иное обеспечение деятельности Верховной Рады Автономной Республики Крым, ее органов и депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, создавая соответствующие подразделения. Управление делами Верховной Рады Автономной Республики Крым осуществляет оперативное управление имуществом и финансовыми средствами, материально-техническое обеспечение Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее органов. Структура, численность Секретариата и Управления делами, расходы на их содержание устанавливаются Верховной Радой Автономной Республики Крым по представлению Председателя Верховной Рады Автономной Республики Крым.

§3. Правовой статус депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым

Правовой статус депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым определяется Конституцией Автономной Республики Крым, Законом Украины «О статусе депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым» и другими нормативно-правовыми актами.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона Украины «О статусе депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым» **депутат Верховной Рады Автономной Республики Крым** – это представитель интересов населения автономии.

Депутатом Верховной Рады Автономной Республики Крым может быть гражданин Украины, который имеет право голоса, на день выборов достиг восемнадцати лет, проживает в Украине не менее пяти лет. Не может быть избранным в Верховную Раду Автономной Республики Крым гражданин, который имеет судимость за совершение умышленного преступления, если эта судимость не погашена и не снята в установленном законом порядке.

Депутат Верховной Рады Автономной Республики Крым избирается сроком на пять лет на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования. Его полномочия начинаются со дня открытия первой сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым нового созыва, а прекращаются с момента открытия первой сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий.

Основания досрочного прекращения полномочий депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым предусмотрены ст. 4 Закона Украины «О статусе депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым». К ним относят следующие:

- 1) сложение полномочий по личному заявлению;
- 2) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении депутата;

3) признание депутата судом недееспособным или безвестно отсутствующим;

4) прекращение гражданства Украины или выбытие на постоянное место жительства за пределы Украины;

5) если в течение двадцати дней со дня возникновения обстоятельств, которые приводят к нарушению требований относительно несовместимости депутатского мандата с другими видами деятельности, эти обстоятельства депутатом не устранены;

6) смерти.

Решение о досрочном прекращении полномочий депутата в случаях, предусмотренных пунктами 1, 4, принимается Верховной Радой Автономной Республики Крым, а в случае, предусмотренном пунктом 5, – судом.

В случае вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении депутата, признания судом депутата недееспособным или безвестно отсутствующим его полномочия прекращаются со дня вступления в законную силу решения суда, а в случае его смерти – со дня смерти, удостоверенной свидетельством о смерти.

Статус депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым не совместим с некоторыми должностями и видами деятельности. Так, он не имеет права:

1) иметь другой представительский мандат;

2) использовать свой депутатский мандат в целях, не связанных с депутатской деятельностью.

Те депутаты Верховной Рады Автономной Республики Крым, которые работают на постоянной основе (Председатель Верховной Рады Автономной Республики Крым, его первый заместитель и заместитель, председатели постоянных комиссий), не вправе совмещать свою служебную деятельность с другой работой, кроме преподавательской, научной и творческой во внерабочее время, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета предприятия, что имеет целью получение прибыли.

Правовой статус депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым — это совокупность его законодательно установленных прав и обязанностей, а также гарантий депутатской деятельности.

Таким образом, элементами правового статуса депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым являются:

- права;
- обязанности;
- гарантии деятельности.

Депутаты имеют равные права, которые обеспечивают их активное участие в деятельности Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее органов, выполнение депутатских обязанностей. Депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на заседаниях Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее органов, в состав которых он избран, и при голосовании по каждому вопросу имеет один голос, подавая его за или против принятия решения или воздерживаясь от принятия решения.

Права депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым можно поделить на те, которые он реализует в Верховной Раде Автономной Республики Крым, и те, которые он осуществляет во взаимоотношениях с избирателями, должностными лицами местных органов исполнительной власти, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления и другими субъектами.

В Верховной Раде Автономной Республики Крым депутат Верховной Рады Автономной Республики Крым имеет право:

- 1) голосовать по всем обсуждаемым вопросам на заседаниях Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее органов, в состав которых он избран;
- 2) избирать и быть избранным на любую должность в Верховной Раде Автономной Республики Крым;

- 3) на самоотвод в случае выдвижения его кандидатуры на любую должность в Верховной Раде Автономной Республики Крым и ее органах;
- 4) на отставку по личному заявлению в случае избрания на любую должность в Верховной Раде Автономной Республики Крым и ее органах;
- 5) задавать вопросы докладчикам и содокладчикам на заседаниях Верховной Рады Автономной Республики Крым;
- 6) задавать вопросы членов Совета министров Автономной Республики Крым по вопросам, относящимся к их компетенции;
- 7) участвовать в дебатах по всем обсуждаемым вопросам, вносить письменно предложения, замечания, поправки;
- 8) делать заявления и вносить предложения по порядку ведения заседания и соблюдения Регламента Верховной Рады Автономной Республики Крым;
- 9) предлагать кандидатуры на должности в Верховной Раде Автономной Республики Крым, кроме указанных в пунктах 2, 6 части третьей статьи 29 Конституции Автономной Республики Крым;
- 10) выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования;
- 11) поднимать вопрос о недоверии составу органов, образуемых, избираемых и формируемых Верховной Радой Автономной Республики Крым, а также должностным лицам, избираемым, назначаемым ею;
- 12) предлагать вопросы в повестку дня сессии и пленарных заседаний Верховной Рады Автономной Республики Крым;
- 13) принимать участие в заседаниях Президиума Верховной Рады Автономной Республики Крым, а также постоянных, временных комиссий Верховной Рады Автономной Республики Крым, подкомиссий, рабочих групп, в состав которых он не входит, с правом совещательного голоса;
- 14) разрабатывать и вносить на рассмотрение Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее органов проекты нормативно-правовых и

иных актов, а также вносить предложения по их изменению и дополнению, отозвать внесенные им проекты нормативно-правовых актов;

15) ставить вопрос о вынесении проекта нормативно-правового или иного акта на всеобщее обсуждение населением Автономной Республики Крым или на республиканский (местный) референдум;

16) объявлять обращения, заявления на заседаниях Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее органов;

17) получать проекты нормативно-правовых и иных актов, вносимых на рассмотрение Верховной Рады Автономной Республики Крым, а также копии нормативно-правовых и иных актов, принятых Верховной Радой Автономной Республики Крым и ее Президиумом, документов, законов Украины и других материалов, необходимых для осуществления депутатских полномочий;

18) входить в состав одной депутатской фракции Верховной Рады Автономной Республики Крым, работать в депутатской фракции, выходить из состава депутатской фракции Верховной Рады Автономной Республики Крым;

19) прилагать подписанные тексты своих выступлений к стенограмме заседания Верховной Рады Автономной Республики Крым, если не удалось воспользоваться временем на выступление в связи с прекращением обсуждения;

20) возбуждать перед Верховной Радой Автономной Республики Крым и ее органами вопрос о проверке соответствующими органами деятельности министерств и республиканских комитетов, комиссий, руководителей органов, образуемых, избираемых и формируемых Верховной Радой Автономной Республики Крым, и должностных лиц, назначаемых, избираемых или утверждаемых, относительно которых есть данные о нарушении законодательства;

21) получать по одному экземпляру официальных изданий Верховной Рады Автономной Республики Крым, текстов выступлений,

информационных материалов Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее органов и другие информационные и справочные материалы;

22) для осуществления депутатской деятельности пользоваться средствами связи, копировально-множительной и электронной техникой в Верховной Раде Автономной Республики Крым в порядке, определенном Верховной Радой Автономной Республики Крым.

Кроме этого, депутат Верховной Рады Автономной Республики Крым имеет право на безотлагательный прием должностными лицами местных органов исполнительной власти, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления, расположенных на территории Автономной Республики Крым, руководителями предприятий, учреждений, организаций, общественных организаций и республиканских организаций политических партий. Он имеет право получать информацию по вопросам, связанным с осуществлением депутатских полномочий, от местного органа исполнительной власти, органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления, их должностных лиц, которые обязаны предоставить ему такую информацию в порядке и в сроки, определенные законом.

Обязанности депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым предусмотрены ст. 12 Закона Украины «О статусе депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым». Так, депутат обязан:

1) соблюдать требования Конституции Украины, Конституции Автономной Республики Крым, законов Украины, Регламента Верховной Рады Автономной Республики Крым и других нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым;

2) входить в состав постоянной и временной комиссии Верховной Рады Автономной Республики Крым;

3) присутствовать и лично участвовать в заседаниях Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее органов, в состав которых он избран;

4) участвовать в работе над проектами нормативно-правовых и иных актов, вносимых на рассмотрение Верховной Рады Автономной Республики Крым;

5) лично участвовать в голосовании по вопросам, которые рассматриваются Верховной Радой Автономной Республики Крым и ее органами;

6) выполнять поручения Верховной Рады Автономной Республики Крым, соответствующей постоянной комиссии, депутатской фракции, временной комиссии Верховной Рады Автономной Республики Крым, в состав которых он избран;

7) информировать Верховную Раду Автономной Республики Крым и ее органы, в состав которых он избран, о выполнении поручений Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее органов;

8) соблюдать требования трудовой дисциплины и норм депутатской этики;

9) уведомлять о невозможности присутствовать на заседании Верховной Рады Автономной Республики Крым или ее органов руководителей этих органов;

10) постоянно поддерживать связи с избирателями, изучать общественное мнение, нужды и запросы населения, информировать о них органы публичной власти;

11) не реже одного раза в год информировать избирателей о своей депутатской деятельности;

12) рассматривать обращения избирателей;

13) проводить личный прием граждан;

14) использовать депутатские бланки только для официальных запросов, обращений и писем, подписываемых им собственноручно.

Формами осуществления депутатской деятельности являются:

1) участие в заседаниях Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее Президиума;

2) участие в работе постоянных, временных комиссий, рабочих групп, создаваемых соответственно Верховной Радой Автономной Республики Крым и ее органами;

3) работа над проектами нормативно-правовых и иных актов Верховной Рады Автономной Республики Крым;

4) участие в работе депутатских фракций Верховной Рады Автономной Республики Крым;

5) участие в депутатских и общественных слушаниях;

6) выполнение поручений Верховной Рады Автономной Республики Крым и ее органов;

7) участие в заседаниях местных органов исполнительной власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления в Автономной Республике Крым с правом совещательного голоса;

8) внесение депутатских запросов и обращений;

9) работа с избирателями⁷¹.

Депутатское обращение – это изложенное письменно, адресованное местным органам исполнительной власти, органам власти Автономной Республики Крым, органам местного самоуправления и их должностным лицам, руководителям предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Автономной Республики Крым, предложение депутата осуществить определенные мероприятия, дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Депутатское обращение обязательное к рассмотрению органом или должностным лицом, которому оно адресовано, в течение десяти дней с момента получения. Если обращение не может быть рассмотрено в определенный срок по объективным причинам, депутат уведомляется об этом официальным письмом с мотивированным обоснованием

⁷¹ Закон Украины «О статусе депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2007. – № 14. – Ст.168

необходимости продления срока рассмотрения, который не должен превышать тридцати дней с момента получения обращения.

Депутатский запрос – это требование депутата, поддержанное не менее чем одной третью депутатов от общего состава Верховной Рады Автономной Республики Крым на пленарном заседании Верховной Рады Автономной Республики Крым, направляемое местным органам исполнительной власти, органам власти Автономной Республики Крым, органам местного самоуправления и их должностным лицам, руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Автономной Республики Крым, по вопросам, отнесенным к ведению Верховной Рады Автономной Республики Крым, если предварительно направленное депутатское обращение к ним по этим вопросам не было удовлетворено.

Депутатский запрос вносится депутатом в секретариат сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым в письменной форме и объявляется председателем секретариата сессии на ближайшем пленарном заседании Верховной Рады Автономной Республики Крым. Секретариат Верховной Рады Автономной Республики Крым организует немедленное направление депутатского запроса соответствующему органу или должностному лицу.

Орган или должностное лицо, которым адресован депутатский запрос, не позднее чем в пятнадцатидневный срок обязаны предоставить депутату официальный письменный ответ. Если депутатский запрос не может быть рассмотрен в определенный срок по объективным причинам, орган или должностное лицо, которым адресован депутатский запрос, обязаны письменно уведомить об этом депутата с мотивированным обоснованием необходимости продления срока рассмотрения запроса, который не должен превышать тридцати дней с момента его получения.

Ответ на депутатский запрос направляется депутату и в секретариат сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым. По требованию

депутата ответ на его запрос может быть зачитан на пленарном заседании Верховной Рады Автономной Республики Крым самим депутатом или секретариатом сессии. Депутат после оглашения ответа на свой депутатский запрос имеет право выступить и дать оценку ответу, а также требовать его обсуждения в порядке, предусмотренном нормативно-правовыми актами Верховной Рады Автономной Республики Крым. По результатам такого обсуждения Верховная Рада Автономной Республики Крым принимает решения в пределах своих полномочий.

Действующее законодательство предусматривает систему **гарантий**, призванных обеспечить эффективность деятельности депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым. К ним принадлежат следующие:

- 1) недопустимость ограничения полномочий;
- 2) обеспечение Верховной Радой Автономной Республики Крым и их органами условий, необходимых для эффективного осуществления депутатами их полномочий;
- 3) освобождение депутата от выполнения производственных или служебных обязанностей для выполнения депутатских полномочий;
- 4) предоставление депутату, который работал в Верховной Раде Автономной Республики Крым на постоянной основе, предыдущей работы (должности) по окончании срока депутатских полномочий;
- 5) право иметь не более десяти помощников-консультантов, которые работают в Верховной Раде Автономной Республики Крым на общественных началах;
- 6) право на бесплатную информационную помощь Секретариата Верховной Рады Автономной Республики Крым;
- 7) право на бесплатный проезд всеми видами пассажирского транспорта (за исключением такси) и др.

Депутат Верховной Рады Автономной Республики Крым не имеет права на депутатскую неприкосновенность, однако уголовное дело относительно него может быть возбуждено лишь Генеральным прокурором,

его заместителем, прокурором Автономной Республики Крым или судом. О возбуждении уголовного дела и применении мер пресечения относительно депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым прокурор или суд должен сообщить в Верховную Раду Автономной Республики Крым не позже следующего рабочего дня со дня возбуждения уголовного дела или применения меры пресечения.

§4. Исполнительные органы власти Автономной Республики Крым

Правовой статус исполнительных органов власти Автономной Республики Крым закрепляется Конституцией Украины, Конституцией Автономной Республики Крым, Законом Украины «О Совете министров Автономной Республики Крым» и другими нормативно-правовыми актами.

Исполнительную власть в Автономной Республике Крым осуществляют:

- Совет министров Автономной Республики Крым;
- министерства Автономной Республики Крым, республиканские комитеты Автономной Республики Крым, другие органы исполнительной власти Автономной Республики Крым.

Совет министров Автономной Республики Крым – это правительство Автономной Республики Крым и высший орган в системе органов исполнительной власти Автономной Республики Крым. Совет министров самостоятельно осуществляет исполнительные функции и полномочия по вопросам, отнесенным к ведению Автономной Республики Крым, а также направляет, координирует и контролирует деятельность других органов исполнительной власти Автономной Республики Крым.

Деятельности Совета министров Автономной Республики Крым основывается на **принципах**:

- верховенства права,
- конституционности,
- законности,

- приоритетности прав человека,
- непрерывности, коллегиальности,
- солидарной ответственности,
- гласности, открытости и прозрачности,
- сочетании интересов Автономной Республики Крым и государства,
- разграничении полномочий между органами исполнительной власти

Автономной Республики Крым.

Совет министров Автономной Республики Крым является коллегиальным органом, который формируется Верховной Радой Автономной Республики Крым на срок ее полномочий и возглавляется Председателем Совета министров Автономной Республики Крым.

В *состав* Совета министров Автономной Республики Крым входят:

- Председатель Совета министров Автономной Республики Крым,
- первый заместитель и заместители Председателя Совета министров Автономной Республики Крым,
- заместитель Председателя Совета министров Автономной Республики Крым – руководитель аппарата Совета министров Автономной Республики Крым,
- министры Автономной Республики Крым, председатели республиканских комитетов Автономной Республики Крым.

К членам Совета министров Автономной Республики Крым предъявляются следующие *требования*:

- наличие гражданства Украины,
- право голоса,
- полное высшее образование,
- владение государственным языком.

Не могут быть назначены на должности членов Совета министров Автономной Республики Крым лица, имеющие судимость, не погашенную и не снятую в установленном законом порядке.

Члены Совета министров Автономной Республики Крым не имеют права заниматься другой оплачиваемой или предпринимательской деятельностью (кроме преподавательской, научной и творческой деятельности, медицинской практики, инструкторской и судейской практики из спорта, осуществляемые в нерабочее время), входить в состав органа управления или наблюдательного совета предприятия или организации, имеющей целью получение прибыли (кроме случаев, когда лица выполняют функции по управлению акциями (долями, паями), которые принадлежат государству или Автономной Республике Крым, и представляют соответственно интересы государства или Автономной Республики Крым в наблюдательном совете, ревизионной комиссии).

Порядок формирования Совета министров Автономной Республики Крым предусмотрен ст.ст. 7-8 Закона Украины «О Совете министров Автономной Республики Крым». Так, Председатель Совета министров Автономной Республики Крым назначается на должность Верховной Радой Автономной Республики Крым по согласованию с Президентом Украины. Представление о назначении кандидата на должность Председателя Совета министров Автономной Республики Крым на рассмотрение Верховной Рады Автономной Республики Крым вносится Председателем Верховной Рады Автономной Республики Крым.

Верховная Рада Автономной Республики Крым рассматривает согласовано с Президентом Украины представления о назначении кандидата на должность Председателя Совета министров Автономной Республики Крым не позднее чем в пятидневный срок со дня внесения такого представления в Верховную Раду Автономной Республики Крым.

Кандидат на должность Председателя Совета министров Автономной Республики Крым выступает на пленарном заседании Верховной Рады Автономной Республики Крым с изложением основных положений деятельности будущего правительства Автономной Республики Крым и

отвечает на вопросы депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым.

Голосование в Верховной Раде Автономной Республики Крым о назначении кандидата на должность Председателя Совета министров Автономной Республики Крым проводится в поименном режиме. В случае отклонения Верховной Радой Автономной Республики Крым кандидатуры на должность Председателя Совета министров Автономной Республики Крым Председатель Верховной Рады Автономной Республики Крым вносит на рассмотрение Верховной Рады Автономной Республики Крым новое представление о назначении кандидата на указанную должность в вышеуказанном порядке.

Лицо, назначенное Верховной Радой Автономной Республики Крым на должность Председателя Совета министров Автономной Республики Крым, приобретает полномочия по этой должности со дня принятия Верховной Радой Автономной Республики Крым решения о назначении такого лица Председателем Совета министров Автономной Республики Крым.

Члены Совета министров Автономной Республики Крым, кроме Председателя Совета министров Автономной Республики Крым, назначаются на должность Верховной Радой Автономной Республики Крым по представлению Председателя Совета министров Автономной Республики Крым. На каждую должность члена Совета министров Автономной Республики Крым вносится одна кандидатура.

Решение Верховной Рады Автономной Республики Крым о назначении членов Совета министров Автономной Республики Крым может приниматься как списком, так и по отдельным должностям членов Совета министров Автономной Республики Крым.

Лицо, назначенное на должность члена Совета министров Автономной Республики Крым, приобретает полномочия по должности со дня принятия Верховной Радой Автономной Республики Крым решения о назначении

такого лица на должность члена Совета министров Автономной Республики Крым.

Прекращение полномочий Совета министров Автономной Республики Крым возможно:

- в связи с избранием нового состава Верховной Рады Автономной Республики Крым;

- в связи с принятием Верховной Радой Автономной Республики Крым решения о выражении недоверия Совету министров Автономной Республики Крым, если деятельность Совета министров Автономной Республики Крым в целом будет признана Верховной Радой Автономной Республики Крым неудовлетворительной по результатам отчета о его деятельности.

Решение о выражении недоверия Совету министров Автономной Республики Крым считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего состава Верховной Рады Автономной Республики Крым.

Совет министров Автономной Республики Крым, полномочия которого прекращены в связи с избранием нового состава Верховной Рады Автономной Республики Крым или выражением недоверия, по решению Верховной Рады Автономной Республики Крым временно исполняет свои полномочия до дня принятия Верховной Радой Автономной Республики Крым решения о формировании нового состава совета министров Автономной Республики Крым.

Совет министров Автономной Республики Крым осуществляет **исполнительные функции** и имеет полномочия по таким вопросам, отнесенным к самостоятельному ведению Автономной Республики Крым:

- развития экономики;
- планирования экономического и социального развития;
- финансовой, кредитной и ценовой политики;
- промышленности;
- топливно-энергетического комплекса;

- сельского хозяйства;
- землеустройства;
- лесного хозяйства;
- водохозяйственного строительства и орошаемого земледелия;
- организации и развития курортно-рекреационной сферы и туризма;
- управления санаторно-курортными и туристическими комплексами Автономной Республики Крым;
- внешнеэкономической деятельности и внешних связей;
- транспорта, связи и дорожного строительства;
- жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, архитектуры и градостроительства;
- торгового и бытового обслуживания населения;
- организации и развития образования, науки, культуры, искусства, охраны памятников истории и культуры;
- полиграфии и издательского дела;
- охраны окружающей среды;
- организации и обеспечения безопасных и здоровых условий жизни населения, организации и развития здравоохранения, физической культуры и спорта;
- труда, его оплаты, условий и охраны труда, социальных вопросов и занятости населения, социальной защиты населения;
- обеспечения законности, охраны общественного порядка и прав граждан;
- межнациональных отношений;
- молодежной политики, охраны материнства и детства;
- управления имуществом, принадлежащим Автономной Республике Крым, в порядке, определенном Верховной Радой Автономной Республики Крым.

Совет министров Автономной Республики Крым осуществляет другие исполнительные функции и полномочия в соответствии с Конституцией и

законами Украины, нормативно-правовыми актами Верховной Рады Автономной Республики Крым по вопросам, относящимся к ее компетенции.

Организационной формой работы Совета министров Автономной Республики Крым является заседание, которое созывается Председателем Совета министров Автономной Республики Крым. Заседание Совета министров Автономной Республики Крым считается полномочным, если на нем присутствуют не менее двух третей общего состава Совета министров Автономной Республики Крым. Заседания исполнительного органа автономии проводятся не реже двух раз в месяц. Порядок проведения заседаний Совета министров Автономной Республики Крым определяется Регламентом Совета министров Автономной Республики Крым.

Совет министров Автономной Республики Крым издает обязательные для исполнения на территории Автономной Республики Крым акты – постановления и распоряжения. Акты нормативного характера издаются в форме **постановлений** Совета министров Автономной Республики Крым. Акты по организационно-распорядительным и другим текущим вопросам издаются в форме **распоряжений** Совета министров Автономной Республики Крым.

Для организационного, экспертно-аналитического, правового, информационного и материально-технического обеспечения деятельности Совета министров Автономной Республики Крым образуется **аппарат Совета министров Автономной Республики Крым**. Руководителем аппарата Совета министров Автономной Республики Крым является Заместитель Председателя Совета министров Автономной Республики Крым.

Данный орган обеспечивает подготовку и проведение заседаний Совета министров Автономной Республики Крым и деятельность Председателя Совета министров Автономной Республики Крым, его заместителей. Аппарат Совета министров Автономной Республики Крым осуществляет контроль за своевременным представлением органами исполнительной власти Автономной Республики Крым проектов актов Верховной Рады Автономной

Республики Крым и Совета министров Автономной Республики Крым, других документов для подготовки их к рассмотрению Советом министров Автономной Республики Крым.

Структура, предельная численность работников аппарата Совета министров Автономной Республики Крым утверждаются Верховной Радой Автономной Республики Крым по представлению Председателя Совета министров Автономной Республики Крым.

Совет министров Автономной Республики Крым для обеспечения осуществления своих полномочий может образовывать постоянные, временные консультативные, совещательные и другие вспомогательные органы.

Помимо Совета министров органами исполнительной власти Автономной Республики Крым являются министерства Автономной Республики Крым, республиканские комитеты Автономной Республики Крым, другие органы исполнительной власти Автономной Республики Крым.

Данные органы образуются в пределах средств, предусмотренных бюджетом Автономной Республики Крым, реорганизуются и ликвидируются Верховной Радой Автономной Республики Крым по предложению Председателя Совета министров Автономной Республики Крым. Они являются юридическими лицами и действуют на основании положений, которые утверждаются Советом министров Автономной Республики Крым.

§5. Представительство Президента Украины в Автономной Республике Крым

Правовой статус Представительства Президента Украины в Автономной Республике Крым определяется Конституцией Украины, Законом Украины «О Представительстве Президента Украины в Автономной Республике Крым» и другими нормативно-правовыми актами.

В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О Представительстве Президента Украины в Автономной Республике Крым»

Представительство Президента Украины в Автономной Республике Крым является государственным органом, созданным в соответствии с Конституцией Украины с целью содействия выполнению в Автономной Республике Крым полномочий, возложенных на Президента Украины⁷².

Представительство создается Президентом Украины и ему подчиняется. Представительство возглавляет Постоянный Представитель Президента Украины в Автономной Республике Крым.

Деятельность представительства основывается на **принципах**:

- верховенства права,
- законности,
- гласности,
- сочетания общегосударственных и местных интересов.

На Представительство Президента Украины в Автономной Республике Крым возложены следующие полномочия:

а) изучение состояния исполнения в Автономной Республике Крым Конституции и законов Украины, указов и распоряжений Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, принятие мер к обеспечению надлежащего выполнения актов законодательства Украины Верховной Радой Автономной Республики Крым и Советом министров Автономной Республики Крым, районными государственными администрациями и органами местного самоуправления в Автономной Республике Крым;

б) содействие соблюдению конституционных прав и свобод человека и гражданина и достижению межнационального согласия, социально-экономической и политической стабильности в Автономной Республике Крым;

в) анализ нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым и Совета министров Автономной Республики Крым относительно их соответствия Конституции и законам Украины и в случае

⁷² Закон Украины «О Представительстве Президента Украины в Автономной Республике Крым» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2000. – № 21. – Ст. 158.

необходимости внесение предложений об их изменениях, отмене или приостановлении действия;

г) подготовка и подача на рассмотрение Президенту Украины аналитических материалов по вопросам развития социально-экономических и политических процессов в Автономной Республике Крым;

д) содействие Президенту Украины в решении кадровых вопросов в Автономной Республике Крым;

е) анализ практики деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, объединений граждан, религиозных организаций в Автономной Республике Крым, способствует их взаимодействию с органами государственной власти Украины, а также обобщает сведения об общественном мнении об экономической и социальной ситуации в Автономной Республике Крым, информирует Президента Украины по этим вопросам.

Представительство имеет и другие полномочия в соответствии с законодательством Украины.

Контрольные вопросы к главе:

- Раскройте правовой статус Верховной Рады Автономной Республики Крым как представительного органа автономии.
- Проанализируйте порядок формирования и структуру Верховной Рады Автономной Республики Крым.
- Раскройте функции и полномочия Верховной Рады Автономной Республики Крым.
- Проанализируйте формы деятельности Верховной Рады Автономной Республики Крым.
- Раскройте понятие и элементы правового статуса депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым.
- Проанализируйте конституционно-правовой статус Совета министров Автономной Республики Крым, его состав.

- Рассмотрите порядок формирования Совета министров Автономной Республики Крым.
- Проанализируйте функции и полномочия Совета министров Автономной Республики Крым.
- Назовите основания и раскройте порядок досрочного прекращения полномочий Совета министров Автономной Республики Крым.
- Исследуйте правовой статус центральных органов исполнительной власти Автономной Республики Крым.

Глава 13. Конституционные основы местного самоуправления в Украине

1. Понятие местного самоуправления.
2. Система местного самоуправления в Украине.
3. Организационно-правовая и материально-финансовая основы местного самоуправления в Украине.
4. Гарантии местного самоуправления.
5. Конституционно-правовой статус депутата местного совета.

§1. Понятие местного самоуправления

С институтом местного самоуправления связаны сложные, комплексные, многообразные явления, зависящие от многих объективных исторических, экономических, политических и иных условий. Особенности местного самоуправления во многом предопределяются индивидуальными национально-государственными традициями организации публичной власти в разных странах. Зародившись в глубокой древности в форме общинного самоуправления догосударственного периода, самоуправление существовало на всех последующих этапах развития общества и государства, выступая в качестве самостоятельного явления общественной жизни, а с определенного периода – как элемент общей организации государственной власти и управления. В каждом государстве, пока оно окончательно не сложилось, существовали автономные отдельные города и местности, сословные и территориальные союзы, громады и т.п., которые пользовались почти полной самостоятельностью.

Уже на ранних стадиях развития местного самоуправления проявляется его неоднозначность, порождающая двойственность его идеалов. Местное самоуправление, с одной стороны, обеспечивает права (и свободы) населения, реализуя местный интерес, в чем проявляется его общественная сущность; с другой стороны, оно выступает в роли проводника

общегосударственного интереса, в чем проявляются его черты как государственного института. Местное самоуправление, его сущность и содержание всегда были подвижной материей. На его изменение и развитие влияло множество экономических, социально-политических, идеологических и иных факторов. Отсутствие единого представления о местном самоуправлении дополнялось постоянно меняющимся его функциональным предназначением, предопределяемым верховенством государственно-правовых или общественно-политических ценностей. Общеизвестно, что формирование централизованного государства было связано со сосредоточением функций публичной власти в центре. Громады, теряя функции публичной власти, превращались в подконтрольные государству территориальные образования, сохраняли по воле государства (часто вынужденного характера) определенные элементы автономии, в дальнейшем выступая как институты государственной децентрализации. Понятие «местное самоуправление» долгое время носило научный характер, зависящий от приверженности к той или иной теории местного самоуправления. Более того, само словосочетание «местное самоуправление» как научная и нормативная категория, характерное для Германии и России, было заимствовано в Англии. В США этому термину соответствует «местное управление», во Франции – «децентрализация». Естественно, определение самоуправления вообще и тем более местного самоуправления зависит от концепции, взятой за основу в соответствующем государстве. Но в обобщенном плане анализ общих и отличительных черт позволяет составить собирательное представление о сущности самоуправления и местного самоуправления. В науке муниципального права сформировался целый ряд теорий местного самоуправления, в которых по-разному рассматривается его сущность. Выделяют следующие теории: теория свободной громады, общественная (хозяйственная) теория самоуправления, государственная теория самоуправления.

Теория свободной громады опиралась на идеи естественного права. Основной идеей теории свободной громады было обоснование ограничения вмешательства государства в деятельность громады. Согласно положениям теории свободной громады самостоятельность и независимость громады от государства связана с самой природой громады, которая исторически предшествовала государству. Согласно теории свободной громады государство не создает общину, а лишь признает ее. В теории свободной громады признавалось существование не только трех традиционных ветвей власти – исполнительной, законодательной и судебной, но и четвертой – муниципальной власти. Теория свободной громады получила свое отражение в ряде законодательных актов 30–40-х годов XIX века. А Конституция Бельгии 1831 года даже имела специальную статью об общинном управлении. Именно в этой Конституции, наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями закреплялась и общинная (муниципальная) власть. Однако на практике такой подход не имел успеха. Русские ученые Н. И. Лазаревский, Б. Н. Чичерин, В. П. Безобразов и другие считали теорию свободной громады несостоятельной и нежизнеспособной.

Общественная (хозяйственная) теория самоуправления, как и теория свободной громады, во многом основывалась на идее противопоставления государственной власти и местных сообществ. Согласно общественной теории самоуправления – это, в первую очередь, заведование местными хозяйственными делами. Собственные дела громады – это дела общинного хозяйства, и, следовательно, самоуправление есть управление делами местного хозяйства. Теория общественного самоуправления получила широкое развитие в российской дореволюционной юридической науке. Н. М. Коркунов так определил содержание этой теории: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои собственные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из

противоположения местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами»⁷³. Теория общественного самоуправления определяла, что дела хозяйственного характера должны выполняться громадой без вмешательства государства. В разделении государственных дел и дел местного значения виделось основание для самостоятельности местного самоуправления. Однако такие взгляды на местное самоуправление существовали достаточно недолго, поскольку на практике оказалось практически невозможно так разделить дела государственного управления и дела местного значения, чтобы выделить из них в чистом виде только местные хозяйственные дела.

Третьей теорией местного самоуправления стала государственная теория самоуправления, которая сменила общественную (хозяйственную) теорию. Основы данной теории местного самоуправления были разработаны немецкими учеными Л. Штейном и Р. Гнейстом в XIX веке. Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются, по существу, органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством⁷⁴.

В России положения государственной теории были значительно развиты дореволюционными юристами (В. П. Безобразов, А. И. Васильчиков, А. Д. Градовский, Н. И. Лазаревский) в 70-х гг. XIX века. По мнению сторонников государственной теории того времени, местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление⁷⁵. А. Г. Михайловский рассматривал самоуправление как часть общего государственного управления, как особую организацию государственной

⁷³ Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. – СПб., 1909. – Т. 2. – С. 489.

⁷⁴ Безуглов А. А. Конституционное право России : учебник / А. А. Безуглов, С. А.Солдатов. – М., 2003. – Т. 3. – С. 514.

⁷⁵ См.: Лазаревский Н. И. Самоуправление / Н. И. Лазаревский // Мелкая земская единица. – СПб., 1903. – С. 51.

власти на местах, основанную на выборных началах⁷⁶. Составной частью государственного управления считал местное самоуправление и В. П. Безобразов⁷⁷.

Государственная концепция местного самоуправления базировалась на том положении, что учреждения самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в государственных интересах. Согласно этой концепции местное самоуправление имеет своим источником государственную власть. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а определяется государством, формулируя вывод о соотношении государства и местного самоуправления.

Наибольшее влияние на формирование местного самоуправления в Украине оказала теория дуализма муниципального управления, признающая двойственный характер местного самоуправления, выделяющая в его природе и государственные, и общественные черты. Двойственность природы местного самоуправления проявляется в том, что в нем сочетаются государственное и общественное начала. Именно в силу этой двойственности органы местного самоуправления самостоятельны в решении вопросов местного значения и, одновременно, составляют с государством единое целое при решении государственных задач на местном уровне. Таким образом, функционируя в рамках вопросов местного значения, местное самоуправление является самостоятельным, однако как только оно выходит за эти рамки, оно становится частью государственного аппарата. В известном смысле теория дуализма муниципального самоуправления представляет собой некий компромисс между двумя полярными точками зрения на природу местного самоуправления: как составной неотъемлемой части государства и как самостоятельной системы общественного управления.

⁷⁶См.: Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления в России / А. Г. Михайловский. – СПб., 1908. – С. 40.

⁷⁷ Безобразов В. П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть / В. П. Безобразов. – СПб., 1882. – С. 1.

Б. Н. Чичерин, характеризуя местное самоуправление, отмечал: «Два элемента соединяются в организации государственного управления: государственный и общественный. <...> Выделение чисто государственной сферы из области частных союзов ведет к признанию двоякого начала в местном управлении: правительственного и общественного. Первое выражается в организме государственных должностей, второе – в местном представительстве»⁷⁸.

В зарубежных странах накоплен значительный опыт действия различных моделей местного самоуправления. Эти модели отличаются по порядку формирования органов местного самоуправления, предметам ведения местного самоуправления, характеру и особенностям взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти и т.п.

Знание и обобщение зарубежного опыта организации местного самоуправления объективно помогает выработать рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности местного самоуправления в Украине.

Англосаксонская муниципальная система существует в Великобритании, Ирландии, США, Канаде, Австралии и ряде других стран. В научной литературе именно ее традиционно называют первой муниципальной системой. Она выросла из **местных** общин и приходов, а также из городов, управление которыми постепенно «выстроилось» в государственную вертикаль управления страной. Начиная с Вильгельма Завоевателя, самоуправляющимся английским громадам была предоставлена широкая автономия не только в исполнении предписаний королевской власти, но и в собственном нормотворчестве, а также в политическом управлении местными делами. Территориальным органам на местах вверялись многие направления и полномочия управленческой деятельности,

⁷⁸ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Общее государственное право / Б. Н. Чичерин. – Часть I. – М., 1894. – С. 242.

вплоть до осуществления судебно-полицейских функций. Местные органы власти в англосаксонской модели не имеют конституционного статуса, а обычно являются порождением соответствующего законодательного акта, принятого высшим представительным органом власти страны. Основными признаками англосаксонской муниципальной системы являются следующие: органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо предписаны им законом; в случае нарушения этого правила акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий; органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти; основная единица местного самоуправления – приход; в компетенцию органов местного самоуправления входит: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.

Вторая основная муниципальная система получила название **французской (континентальной)**. Исторически административно-территориальное устройство этой страны характеризовалось устойчивым тяготением к централизации, но за последние двадцать лет претерпело значительные изменения. На первый взгляд, оно может показаться сложным. Франция — одно из немногих государств, членов Европейского Союза, имеющее четыре уровня административно-территориального устройства. Они существуют и эффективно действуют на уровне всего государства, регионов, департаментов и коммун.

Главное отличие французской системы местного самоуправления от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такая система используется в государствах с традициями централизации власти, значительным контролем органов государственной власти за местными органами власти.

Окончательные контуры этой системы определились во Франции после принятия в 1982 года Закона «О правах и свободах местных коллективов», согласно которому: основной единицей местного самоуправления является коммуна, население которой избирает муниципальный совет сроком на 6 лет; избирательное право имеют граждане Франции, достигшие 18 лет; в компетенцию муниципального совета входит решение всех вопросов местного значения, за исключением тех, которые представляют непосредственно полномочия мэра; решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте и опубликованы; муниципальный совет на своей первой сессии избирает мэра, который является председателем коммуны; готовит сессии муниципального совета и исполняет его решения; управляет имуществом коммуны и имеет право совершения гражданско-правовых сделок; представляет интересы коммуны в судебных органах; назначает служащих и принимает решения об административных поощрениях и взысканиях; председательствует в административных комиссиях и др. Мэр уполномочен обеспечивать правопорядок и безопасность, принимать в связи с этим необходимые решения, включая санкции на арест, а также может выполнять иные полномочия, в том числе и те, которые ему может делегировать муниципальный совет⁷⁹. Сходные системы регионального самоуправления во Франции существуют также на уровне департаментов и регионов.

Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляют государственные должностные лица – префекты департаментов и супрефекты коммун. Эти государственные должностные лица являются представителями центрального правительства Франции. Государственному контролю подлежат все без исключения решения органов местного самоуправления. Если представитель государства считает решение незаконным, он вправе предложить принявшему его органу

⁷⁹ Акмалова А. А. Муниципальное право России : учебник / А. А. Акмалова. – М. : Экмос, 2002. – С. 36.

отозвать или изменить его, а в случае непринятия мер – передать дело в административный суд. Обращение представителя государства в суд возможно и без предварительного обращения к издавшему решение органу.

Контролю подлежит исключительно законность решений. Предлагать органам местного самоуправления изменить свое решение по мотивам иного понимания целесообразности представители государства не вправе. До 1982 года решения органов местного самоуправления вступали в силу после одобрения их представителем государства.

Эта система обеспечивает необходимую для государства централизацию, особенно в условиях несформированности у населения соответствующей политической и правовой культуры.

Наряду с двумя указанными выше муниципальными системами в зарубежных странах встречаются и иные системы как разновидности двух основных систем, так называемые **смешанные системы** или отдельные модели местного самоуправления. В качестве примера можно назвать местное (коммунальное) управление Германии. В Основном законе Германии (пункт 2 статьи 28) гарантируется местное самоуправление и закреплено, что громадам должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех проблем громады в рамках закона и под собственную ответственность. Объединения общин в рамках действия своих функций, которые вытекают из законов, также обладают правом самоуправления. В праве субъектов Германии – земель – деятельность органов местного управления регулируется конституциями, положениями о местном управлении и отдельными законами. В рамках этих нормативных актов прослеживается, как правило, идея сквозного управления, при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность⁸⁰. К предметам ведения местного самоуправления Германии относятся:

⁸⁰ Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – С. 167.

местные дороги, планирование и обустройство территории, социальная помощь и поддержка молодежи, строительство и содержание школ, обеспечение безопасности и др.

Самоуправление в Германии обеспечивает гражданам действенное участие в жизни громады. Наряду с избирательным правом жители и граждане имеют многочисленные права на участие в жизни общин и принятие политико-управленческих решений. Так, они не только имеют право посещать открытые заседания совета, но и совет со своей стороны обязан проводить собрания жителей и слушания, информировать жителей о самых важных проблемах громады. Право на участие в принятии политических и управленческих решений жители осуществляют путем специальных заявок, а избиратели – в виде требований и решений граждан.

Для иберийской системы (Бразилия, Аргентина, Мексика, Португалия, Колумбия, Никарагуа и др., отчасти и современная Испания) характерно своеобразное переплетение элементов государственного управления и местного самоуправления, в рамках которого можно говорить об известном совмещении тех и других и преобладании роли первых. Дело в том, что в рамках этой системы осуществления управленческой деятельности на местах население соответствующей административно-территориальной единицы избирает ее совет и главное должностное лицо (алькада, мэра, префекта). Последний может избираться и советом. Став таким образом председателем совета, это лицо в то же время утверждается центральными органами государственной власти в качестве ее представителя на местах. Благодаря этому алькад, мэр, префект одновременно выступает и как исполнительный орган местного самоуправления, и как орган государственного управления в данной административно-территориальной единице, обладающий правом контроля за деятельностью представительного органа местного самоуправления – совета.

Советская «социалистическая» система управления на местах в корне отличается от других прежде всего тем, что она, в сущности, отрицает

принцип разделения власти, институт местного самоуправления, а управление местными делами возлагает на органы государственной власти на местах. В основе системы местных советов было заложено декларативно утвержденное государственное полномочие представительных органов (советов) на соответствующей территории при второстепенной роли исполнительной власти. Сформированная в СССР советская модель стала закономерным порождением, составной частью и инструментом административной системы, которая в то же время по отношению к названной системе выполняла функцию демократического камуфляжа. В Советах власть фактически находилась в руках бюрократической верхушки партийных и исполнительных органов. Голосование на сессиях Советов практически всегда было единогласным. При этом сами исполкомы в своей деятельности не имели политической самостоятельности. Реальную власть в них имели партийные лидеры. В результате провозглашенная выборность Советов зачастую превращалась в политическую декларацию. Теоретически люди выбирались, но выборы в большинстве случаев происходили на безальтернативной основе и только по той кандидатуре, которая получала предварительное одобрение партийных органов. Кроме того, местные Советы были слишком многочисленными, что существенно снижало эффективность их работы. В условиях единства Советов как целостной системы народовластия нижестоящие представительные и исполнительные инстанции подчинялись вышестоящим органам. А все вместе они функционировали под постоянным политическим руководством аппарата ЦК КПСС. Обратной стороной этой «медали» была политическая несамостоятельность местных органов власти, что препятствовало четкому разграничению компетенции между органами власти разного территориального уровня. Компетенция подчас была одинаковой. При таком порядке Совет более высокого уровня фактически полностью поглощал более мелкий и мог по своему усмотрению изъять любой вопрос из ведения нижестоящего Совета.

Сегодня практически такая система продолжает действовать, например в КНР, где местное население избирает свой представительный государственный орган – соответствующее собрание народных представителей, которое в свою очередь избирает свой исполнительный орган – местное народное правительство. И собрание народных представителей, и местные народные правительства выступают не как орган местного самоуправления, а как органы государства, хотя они и избираются и назначения государственных чиновников из центра на места не производится. Они входят в иерархическую систему государственных органов со строгим подчинением нижестоящих органов вышестоящим. Безоговорочное признание и проведение в жизнь принципа руководящей и направляющей роли коммунистической партии также не оставляет возможности для развития системы самостоятельного местного самоуправления. Аналогичные системы местного управления существуют сегодня и в КНДР, Вьетнаме и на Кубе. На Кубе местные ассамблеи рассматриваются в качестве органов государственной власти на местах, осуществляющих в пределах своего ведения государственные функции на соответствующей территории.

Таким образом, несмотря на широкую палитру представлений о многоаспектной сущности местного самоуправления, можно выделить следующие его главные признаки: во-первых, местное самоуправление – одна из базовых основ конституционного строя государства, всей государственности, свойственная как для унитарного, так и для федеративного государства; во-вторых, местное самоуправление – важнейший институт гражданского общества; в-третьих, определенная (хотя и относительная) автономия субъектов местного самоуправления от центральной власти; в-четвертых, публичный и правовой (оформленный правом) характер деятельности местного самоуправления; сочетание в местном самоуправлении публично-властных (один аспект – принятие общеобязательных решений, другой – наличие органов муниципальной

власти) и общественных начал; влияние представителей местного самоуправления не только на местные дела, но и на дела государственные (посредством обсуждения государственных вопросов, доведения своей позиции до компетентных органов, оспаривания перед соответствующими органами либо перед судом актов государственной власти и т.д.); в-пятых, обеспечение местным самоуправлением развития демократии, включая использование демократических институтов в организации и деятельности местного самоуправления.

Украина, как и другие постсоветские государства, прошла сложный путь перехода от «советской» модели управления на местах к современной модели местного самоуправления. Постепенно была создана соответствующая законодательная база, которая позволила пройти этап становления института местного самоуправления на украинских землях.

Так, 7 декабря 1990 года был принят Закон Украинской ССР «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местное самоуправление», который заложил правовые основы института местного самоуправления. 7 декабря отмечается праздник – День местного самоуправления. Следующим шагом стало принятие 26 марта 1992 года Закона Украины «О местных Советах народных депутатов, местное и региональное самоуправление». 3 февраля 1994 года был принят Закон Украины «О формировании местных органов власти и самоуправления».

Как верно отметил профессор О. Ф. Фрицкий, даже перечень этих законов свидетельствует о том, что законодатель не отказался от «советской» модели самоуправления, а стремился объединить Советы с местным самоуправлением; во-вторых, вследствие этого не было определено понятие местного самоуправления и его составляющие; в-третьих, не было установлено правовое положение территориальных громад. То есть

практически правовой статус местного самоуправления в Украине не был определен⁸¹.

28 июня 1996 года была принята Конституция Украины, раздел XI Основного Закона посвящен местному самоуправлению. В этом разделе заложены конституционные основы местного самоуправления, его представительских и исполнительных органов, закреплены основы компетенции и конституционные гарантии его функционирования.

Важной вехой в становлении правовой базы местного самоуправления в Украине стала ратификация Верховной Радой Украины 17 июля 1997 года Европейской Хартии местного самоуправления. Европейская Хартия местного самоуправления была принята Радой Европы 15 октября 1985 года и вступила в законную силу 1 сентября 1988 года. 44 из 47 стран-участниц [Совета Европы](#) подписали и ратифицировали Хартию (все, кроме [Андорры](#), [Сан-Марино](#) и [Монако](#)). Последней на ноябрь 2009 года является [Черногория](#), ратифицировавшая документ в сентябре 2008 года. Хартия является первым европейским рамочным документом в сфере местного самоуправления, в ней заложены европейские стандарты местного самоуправления. Она обязывает государства закрепить во внутреннем законодательстве и применять на практике совокупность юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость [муниципальных образований](#). Она также устанавливает необходимость конституционного регулирования автономии [местного самоуправления](#). Кроме того, Хартия является первым юридическим документом, гарантирующим соблюдение принципа [субсидиарности](#) государствами – членами [Совета Европы](#). Таким образом, местные власти должны осуществлять управление и контролировать значительную часть публичных обязательств в интересах местного населения и под свою ответственность. В соответствии с принципом субсидиарности, Хартия

⁸¹ Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 517-518.

закрепляет, что публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близком населению уровне и должны относиться к более высокому административному уровню только в том случае, если решение таких задач силами **местных администраций** неэффективно или невозможно. Принципы Хартии применимы ко всем видам **органов местного самоуправления**. Украина присоединилась к положениям Европейской Хартии местного самоуправления, что свидетельствует о приверженности Украины к европейским ценностям в сфере местного самоуправления.

21 мая 1997 года был принят базовый Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине», который регулирует весь спектр общественных отношений в сфере местного самоуправления в Украине. В этом законе заложена модель муниципального дуализма.

Следует отметить, что в действующем законодательстве Украины о местном самоуправлении закреплены три отличных друг от друга определения понятия местного самоуправления. Так, в статье 140 Конституции Украины говорится, что местное самоуправление является правом территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города – самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины.

Местное самоуправление в Украине – это гарантированное государством право и реальная способность территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка, города – самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины (статья 2 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»).

В статье 3 Европейской Хартии местного самоуправления закреплено, что под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных

дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения.

В Конституции Туркменистана раздел IV называется «Местное самоуправление». Так, в соответствии со статьей 84, систему местного самоуправления образуют Генгешы и органы территориального общественного самоуправления. Генгешы являются представительными органами народной власти на территории города в этрапе, поселка, генгешлика. Члены Генгеша избираются гражданами непосредственно сроком на три года. Генгеш в своей деятельности самостоятелен. Взаимоотношения с органами власти и управления осуществляются им в соответствии с законодательством Туркменистана (статья 85). Генгешы: 1) определяют основные направления экономического, социального и культурного развития своих территорий; 2) формируют и утверждают бюджет и составляют отчет о его исполнении; 3) устанавливают местные сборы и порядок их взимания; 4) определяют меры по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; 5) решают иные вопросы, отнесенные законом к их компетенции.

Генгешы в пределах их компетенции принимают решения, обязательные для исполнения на подведомственной территории. Генгеш избирает из своего состава арчина, который руководит работой Генгеша и подотчетен ему. Арчины обеспечивают выполнение решений Генгешей, актов органов государственной власти и управления, а также решают иные вопросы местного значения (статьи 86-87).

Раздел четвертый «Местное самоуправление» Конституции Азербайджанской Республики закрепляет конституционные основы организации и деятельности муниципалитетов как органов местного самоуправления. В статье 142 определено, что местное самоуправление осуществляется муниципалитетами. Муниципалитеты формируются на основе выборов.

§2. Система местного самоуправления в Украине

В Конституции Украины закрепляются конституционные основы первичного субъекта местного самоуправления – территориальной громады, представительных органов местного самоуправления – местных советов, исполнительных органов местных советов, сельских, поселковых и городских голов, составляют систему местного самоуправления.

Система местного самоуправления – это предусмотренная в действующем законодательстве Украины совокупность субъектов местного самоуправления, которые осуществляют функции и полномочия местного самоуправления.

В соответствии со статьей 5 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»⁸², система местного самоуправления включает в себя: территориальную громаду; сельский, поселковый, городской совет; сельского, поселкового, городского голову; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; районные и областные советы, представляющие общие интересы территориальных громад сел, поселков, городов; органы самоорганизации населения.

Кроме того, в городах с районным делением по решению территориальной громады города или городского совета могут образовываться районные в городе советы. Районные в городах советы образуют свои исполнительные органы и избирают председателя совета, который одновременно является и председателем его исполнительного комитета.

Перейдем к характеристике субъектов, которые входят в систему местного самоуправления.

⁸² Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 г. № 280/97-ВР [Электронный ресурс] – Режим доступа: // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

Первичным субъектом местного самоуправления, основным носителем его функций и полномочий является территориальная громада села, поселка, города.

Территориальная громада – это жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр.

Территориальные громады соседних сел могут объединяться в одну территориальную громаду, создавать единые органы местного самоуправления и избирать единого сельского голову. Добровольное объединение территориальных общин происходит по решению местных референдумов соответствующих территориальных громад сел. Такое решение является предоставлением согласия на создание общих органов местного самоуправления, формирования общего бюджета, объединения коммунального имущества. Выход из состава сельской громады осуществляется по решению референдума соответствующей территориальной громады. В городах с районным делением территориальные громады районов в городах действуют как субъекты права собственности.

Местное самоуправление осуществляется территориальной громадой в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы (часть 3 статьи 140 Конституции Украины). То есть, территориальная громада непосредственно может осуществлять принадлежащую ей муниципальную власть. Традиционно считают, что формами прямой (непосредственной) демократии на местном (локальном) уровне являются: местный референдум; местные выборы (выборы депутатов местных советов, депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, сельских, поселковых, городских голов); общие собрания граждан по месту жительства; местные инициативы; общественные слушания.

Так, в соответствии со статьей 5 Устава территориальной громады города Харькова от 4 июля 2007 года⁸³, территориальная громада осуществляет свое право на местное самоуправление непосредственно или через органы местного самоуправления. **Право членов территориальной громады участвовать в осуществлении местного самоуправления может быть реализовано через участие в:** а) местном референдуме; б) выборах городского головы, депутатов городского совета; в) общих собраниях граждан; г) реализации местных инициатив; д) общественных слушаниях; е) индивидуальных и коллективных обращениях жителей города; ж) работе органов местного самоуправления; з) других, не запрещенных законодательством формах осуществления местного самоуправления.

Местный референдум является формой решения территориальной громадой вопросов местного значения путем прямого волеизъявления. Предметом местного референдума может быть любой вопрос, отнесенный Конституцией Украины, этим и другими законами к ведению местного самоуправления. На местный референдум не могут быть вынесены вопросы, отнесенные законом к ведению органов государственной власти. Решения, принятые местным референдумом, являются обязательными для исполнения на соответствующей территории. Порядок назначения и проведения местного референдума, а также перечень вопросов, которые решаются исключительно референдумом, определяются Законом Украины «О всеукраинском и местном референдуме» от 3 июня 1991 года.

Общие собрания граждан по месту жительства являются формой их непосредственного участия в решении вопросов местного значения. Решения общего собрания граждан учитываются органами местного самоуправления в их деятельности. Порядок проведения общих собраний граждан по месту жительства определяется законом и уставом территориальной громады.

⁸³ Устав территориальной громады города Харькова от 4 июля 2007 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.city.kharkov.ua/ru/article/statut-teritorialnoyi-gromadi-mista-harkova-49.htm>

Члены территориальной громады имеют право инициировать рассмотрение в совете (**в порядке местной инициативы**) любого вопроса, отнесенного к ведению местного самоуправления. Порядок внесения местной инициативы на рассмотрение совета определяется представительным органом местного самоуправления или уставом территориальной громады с учетом требований Закона Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности». Местная инициатива, внесенная на рассмотрение совета в установленном порядке, подлежит обязательному рассмотрению на открытом заседании совета при участии членов инициативной группы по вопросам местной инициативы. Решение совета, принятое по вопросу, внесенному на его рассмотрение путем местной инициативы, обнародуется в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления или уставом территориальной громады.

Общественные слушания – это право территориальной громады встречаться с депутатами соответствующего совета и должностными лицами местного самоуправления, во время которых члены территориальной громады могут заслушивать их, затрагивать вопрос и вносить предложения по вопросам местного значения, относящимся к ведению местного самоуправления. Общественные слушания проводятся не реже одного раза в год. Предложения, которые вносятся по результатам общественных слушаний, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления. Порядок организации общественных слушаний определяется уставом территориальной громады.

С целью учета исторических, национально-культурных, социально-экономических и других особенностей осуществления местного самоуправления представительский орган местного самоуправления на основе Конституции Украины и в рамках действующего законодательства может принять устав территориальной громады села, поселка, города. Устав территориальной громады является местной (локальной)

конституцией, занимает ведущее место в системе нормативно-правовых актов местного самоуправления. Устав территориальной громады подлежит государственной регистрации в органах Министерства юстиции Украины. Основанием для отказа в государственной регистрации устава территориальной громады может быть его несоответствие Конституции и законам Украины. Отказ в регистрации устава территориального общества может быть обжалован в судебном порядке.

Территориальные громады сел, поселков, городов могут иметь собственную символику (герб, флаг и т.п.), которая отображает их исторические, культурные, социально-экономические и другие местные особенности и традиции. С учетом предложений органов местного самоуправления сел, поселков, городов районными, областными советами может быть утверждена символика соответственно района и области.

В соответствии с частью 2 статьи 5 Конституции Украины, носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Территориальная громада может осуществлять принадлежащую ей муниципальную власть непосредственно или через органы местного самоуправления.

Сельские, поселковые, городские советы являются органами местного самоуправления, которые представляют соответствующие территориальные громады и осуществляют от их имени и в их интересах функции и полномочия местного самоуправления, определенные Конституцией Украины, этим и другими законами. Сельские, поселковые, городские советы как органы местного самоуправления являются советами **базового уровня**, так как они непосредственно представляют интересы соответствующей территориальной громады.

Выборы депутатов сельских, поселковых советов проводятся по **мажоритарной системе относительного большинства** в одномандатных избирательных округах, на которые делится территория соответственно села

(нескольких сел, жители которых добровольно объединились в сельскую громаду), поселка.

Выборы депутатов городских советов проводятся по **смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе**, по которой: 1) половина от количества депутатов (общего состава) соответствующего совета избирается по избирательным спискам кандидатов в депутаты от местных организаций политических партий в многомандатном избирательном округе, границы которого совпадают с границами города; 2) половина от количества депутатов (общего состава) соответствующего совета избирается по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных избирательных округах города. Так, общий состав Харьковского городского совета 6 созыва насчитывает 100 депутатов.

В соответствии с частью 1 статьи 143 Конституции Украины, территориальные громады села, поселка, города непосредственно или через созданные ими органы местного самоуправления управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности; утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; утверждают бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их исполнение; устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с законом; обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; создают, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также осуществляют контроль за их деятельностью; решают другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции.

Сельские, поселковые, городские советы правомочны рассматривать и решать вопросы, отнесенные Конституцией Украины, действующим законодательством к их ведению. Сельские, поселковые, городские советы имеют широкий перечень полномочий. Так, в статье 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» закреплена **исключительная компетенция** сельских, поселковых, городских советов, то есть перечень

важнейших вопросов, которые решаются исключительно на пленарных заседаниях сельского, поселкового, городского совета. Среди них: 1) утверждение регламента совета; 2) образование и ликвидация постоянных и других комиссий совета, утверждение и изменение их состава, избрание председателей комиссий; 3) образование исполнительного комитета совета, определение его численности, утверждение персонального состава; внесение изменений в состав исполнительного комитета и его роспуск; 4) избрание на должность и освобождение от должности секретаря совета; 5) утверждение по предложению сельского, поселкового, городского головы структуры исполнительных органов совета, общей численности аппарата совета и его исполнительных органов в соответствии с типовыми штатами, утвержденными Кабинетом Министров Украины, расходами на их содержание; 6) образование по предоставлению сельского, поселкового, городского головы других исполнительных органов совета; 7) утверждение плана работы совета и заслушивания отчета о его выполнении; 8) основание средств массовой информации соответствующего совета, назначение и освобождение их руководителей; 9) заслушивание отчета сельского, поселкового, городского головы о деятельности исполнительных органов совета, в том числе ежегодного отчета об осуществлении государственной регуляторной политики исполнительными органами соответствующего совета; 10) принятие решения о недоверии сельскому, поселковому, городскому голове; 11) заслушивание отчетов постоянных комиссий, руководителей исполнительных органов и должностных лиц, которых она назначает или утверждает; 12) заслушивание сообщений депутатов о работе в совете, выполнении ими поручений совета; 13) рассмотрение запросов депутатов, принятие решений по запросам; 14) принятие решений о досрочном прекращении полномочий депутата совета в порядке, установленном законом; 15) отмена актов исполнительных органов совета, которые не отвечают Конституции или законам Украины, другим актам законодательства, решениям соответствующего совета, принятым в пределах

ее полномочий; 16) принятие решения о досрочном прекращении полномочий сельского, поселкового, городского головы; 17) определение в соответствии с законом количественного состава совета; 18) принятие решения о проведении местного референдума и др.

Вопросы организации управления **районами в городах** принадлежат к компетенции городских советов. Под понятием «организация управления районами в городах», которое содержится в части пятой статьи 140 Конституции Украины в системной связи с ее статьями 142, 143, надо понимать полномочия городских советов как органов местного самоуправления в городах с районным делением принимать решение относительно: материально-финансового и организационного обеспечения осуществления местного самоуправления в районах города; образования или необразования в городе районных советов и в случае их образования определения объема и пределов полномочий районных советов; административно-территориального устройства и по другим вопросам в пределах и порядке, определенных Конституцией и законами Украины (пункт 2 резолютивной части Решения Конституционного Суда Украины № 11-рп/2001 от 13 июля 2001 года (дело об административно-территориальном устройстве)⁸⁴. Таким образом, именно городские советы имеют полномочия по созданию районных в городах советов. Районные в городах советы (в случае их создания) и их исполнительные органы в соответствии с Конституцией и законами Украины осуществляют управление движимым и недвижимым имуществом и другими объектами, которые принадлежат к коммунальной собственности территориальных общин районов в городах, формируют, утверждают, выполняют соответствующие бюджеты и контролируют их выполнение, а также осуществляют другие полномочия, предусмотренные действующим законодательством в объемах и пределах, которые определяются городскими советами. Объем и границы полномочий

⁸⁴ Решение Конституционного Суда Украины № 11-рп/2001 от 13 июля 2001 года (дело об административно-территориальном устройстве) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9400>

районных в городах советов и их исполнительных органов определяются соответствующими городскими советами по согласованию с районными в городах советами с учетом общегородских интересов и коллективных потребностей территориальных громад районов в городах. Определенный городскими советами объем полномочий районных в городе советов и их исполнительных органов не может изменяться городским советом без согласия соответствующего районного в городе совета на протяжении данного созыва. Решение о создании или несоздании районного в городе совета должно быть принято соответствующим городским советом не позднее шести месяцев до формирования совета следующего созыва.

Областные и районные советы являются органами местного самоуправления, которые представляют **общие интересы** территориальных громад сел, поселков, городов, в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, этим и другими законами, а также полномочий, переданных им сельскими, поселковыми, городскими советами. Областные и районные советы не имеют собственных территориальных громад, так как действующее законодательство не предусматривает территориальных громад районов и областей.

Выборы депутатов областных, районных советов проводятся по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе, по которой: 1) половина от количества депутатов (общего состава) соответствующего совета избирается по избирательным спискам кандидатов в депутаты от местных организаций политических партий в многомандатном избирательном округе, границы которого совпадают с границами соответственно, области, района; 2) половина от количества депутатов (общего состава) соответствующего совета избирается по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных избирательных округах, на которые делится территория соответственно области, района.

Областные и районные советы утверждают программы социально-экономического и культурного развития соответствующих областей и районов и контролируют их выполнение; утверждают районные и областные бюджеты, формируемые из средств государственного бюджета для их соответствующего распределения между территориальными громадами или для выполнения совместных проектов и из средств, привлеченных на договорных началах из местных бюджетов для реализации совместных социально-экономических и культурных программ, и контролируют их выполнение; решают другие вопросы, отнесенные законом к их компетенции (часть 2 статьи 143 Конституции Украины).

Районные, областные советы вправе делегировать соответствующим местным государственным администрациям такие полномочия: 1) подготовка и внесение на рассмотрение совета проектов программ социально-экономического и культурного развития соответственно районов и областей, целевых программ по другим вопросам, а в местах компактного проживания национальных меньшинств – также программ их национально-культурного развития, проектов решений, других материалов, обеспечение выполнения решений совета; 2) подготовка предложений к программам социально-экономического и культурного развития соответственно областей и общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального и культурного развития Украины; 3) обеспечение сбалансированного экономического и социального развития соответствующей территории, эффективного использования природных, трудовых и финансовых ресурсов; 4) подготовка и представление в соответствующие органы исполнительной власти финансовых показателей и предложений к проекту Государственного бюджета Украины; 5) содействие инвестиционной деятельности на территории района, области; 6) объединение на договорных основах средств предприятий, учреждений и организаций, расположенных на соответствующей территории, и населения, а также бюджетных средств на строительство, реконструкцию, ремонт и

содержание на паевых основах объектов социальной и производственной инфраструктуры, дорог местного значения и на мероприятия по охране труда и окружающей среды; 7) привлечение в порядке, установленном законом, предприятий, учреждений и организаций, которые не принадлежат к коммунальной собственности, к участию в обслуживании населения соответствующей территории, координация этой работы; 8) утверждение маршрутов и графиков движения местного пассажирского транспорта независимо от форм собственности, согласования этих вопросов относительно транзитного пассажирского транспорта; 9) подготовка вопросов об определении в установленном законом порядке территории, выбор, изъятие (выкуп) и предоставление земли для градостроительных потребностей, определенных градостроительной документацией; 10) организация охраны, реставрации, использования памятников истории и культуры, архитектуры и градостроительства, дворцово-парковых, парковых и усадебных комплексов, природных заповедников местного значения; 11) подготовка выводов относительно проектов местных градостроительных программ соответствующих административно-территориальных единиц, которые утверждаются сельскими, поселковыми, городскими советами; 12) выдача заказчикам в соответствии с законодательством градостроительных условий и ограничений застройки земельных участков за пределами населенных пунктов; 13) обеспечение в соответствии с законодательством развития науки, всех видов образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, туризма, содействие возрождению ячеек традиционного народного творчества, национально-культурных традиций населения, художественных промыслов и ремесел, работе творческих союзов, национально-культурных обществ, ассоциаций, других общественных и неприбыльных организаций, которые действуют в сфере образования, охраны здоровья, культуры, физической культуры и спорта, семьи и молодежи; 14) подготовка и представление на утверждение совета предложений относительно организации территорий и объектов природно-

заповедного фонда местного значения и других территорий, подлежащих особой охране; внесение предложений в соответствующие государственные органы относительно объявления природных и других объектов, имеющих экологическую, историческую, культурную или научную ценность, памятников истории или культуры, которые охраняются законом и др.

Таким образом, делегированные полномочия – это полномочия органов исполнительной власти, предоставленные органам местного самоуправления законом, а также полномочия органов местного самоуправления, которые передаются соответствующим местным государственным администрациям по решению районных, областных советов.

Сельский, поселковый, городской голова является высшим должностным лицом территориальной громады соответствующего села (добровольного объединения в одну территориальную громаду жителей нескольких сел), поселка, города. Сельский, поселковый, городской голова избирается непосредственно соответствующей территориальной громадой на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на **пять лет** по мажоритарной системе относительного большинства. Сельский, поселковый, городской голова осуществляет свои полномочия на постоянной основе.

Сельский, поселковый, городской голова возглавляет исполнительный комитет соответствующего сельского, поселкового, городского совета, председательствует на его заседаниях.

Сельский, поселковый, городской голова не может быть депутатом любого совета, совмещать свою служебную деятельность с другой должностью, в том числе на общественных началах (кроме преподавательской, научной и творческой работы во внерабочее время), заниматься предпринимательской деятельностью, получать от этого прибыль.

На сельских, поселковых, городских головах распространяются полномочия и гарантии депутатов советов, предусмотренные законом о статусе депутатов советов.

Полномочия сельского, поселкового, городского головы начинаются с момента объявления соответствующей сельской, поселковой, городской избирательной комиссией на пленарном заседании совета решения о его избрании. Полномочия сельского, поселкового, городского головы заканчиваются в день открытия первой сессии соответствующего сельского, поселкового, городского совета, избранного на следующих очередных местных выборах, или, если совет не избран, с момента вступления в эту должность другого лица, избранного на следующих местных выборах, кроме случаев досрочного прекращения его полномочий.

В случае увольнения с должности сельского, поселкового, городского головы в связи с досрочным прекращением его полномочий или смерти, а также в случае невозможности осуществления им своих полномочий полномочия сельского, поселкового, городского головы осуществляет секретарь соответствующего сельского, поселкового, городского совета.

Полномочия сельского, поселкового, городского головы могут быть прекращены досрочно в случаях: 1) его обращения с личным заявлением в соответствующий совет о сложении им полномочий головы; 2) прекращения его гражданства; 3) вступления в законную силу обвинительного приговора относительно него; 4) нарушения им требований относительно ограничения совместимости его деятельности с другой работой (деятельностью); 5) признания его судом недееспособным, безвестно отсутствующим или объявления его умершим; 6) его смерти.

Кроме того, полномочия сельского, поселкового, городского председателя могут быть также досрочно прекращены, если он нарушает Конституцию или законы Украины, права и свободы граждан, не обеспечивает осуществления предоставленных ему полномочий.

Полномочия сельского, поселкового, городского головы могут быть прекращены досрочно по решению местного референдума или по решению соответствующего совета, принятым путем тайного голосования не менее чем двумя третями голосов депутатов от общего состава совета. Прекращение полномочий сельского, поселкового, городского головы влечет освобождение его от должности.

Сельский, поселковый, городской голова осуществляет широкий перечень полномочий, в частности: 1) обеспечивает осуществление в пределах предоставленных законом полномочий органов исполнительной власти на соответствующей территории, соблюдение Конституции и законов Украины, выполнение актов Президента Украины и соответствующих органов исполнительной власти; 2) организует работу соответствующего совета и ее исполнительного комитета; 3) подписывает решение совета и ее исполнительного комитета; 4) вносит на рассмотрение совета предложение относительно кандидатуры на должность секретаря совета; 5) вносит на рассмотрение совета предложения о количественном и персональном составе исполнительного комитета соответствующего совета; 6) вносит на рассмотрение совета предложения относительно структуры исполнительных органов совета, аппарата совета и его исполнительного комитета, их штатов, установленных в соответствии с типовыми штатами, утвержденными Кабинетом Министров Украины; 7) осуществляет руководство аппаратом совета и его исполнительного комитета; 8) созывает сессии совета, вносит предложения и формирует повестку дня сессий совета и председательствует на пленарных заседаниях совета; 9) обеспечивает подготовку на рассмотрение совета проектов программ социально-экономического и культурного развития, целевых программ по другим вопросам самоуправления, местного бюджета и отчета о его выполнении, решений совета по другим вопросам, относящимся к его компетенции; обнародует утвержденные советом программы, бюджет и отчеты об их выполнении; 10) назначает на должности и освобождает от должностей руководителей

отделов, управлений и других исполнительных органов совета, предприятий, учреждений и организаций, которые принадлежат к коммунальной собственности соответствующих территориальных громад, кроме руководителей дошкольных, общеобразовательных и внешкольных учебных заведений; 11) созывает общие собрания граждан по месту жительства; 12) обеспечивает выполнение решений местного референдума, соответствующего совета, его исполнительного комитета; 13) является распорядителем бюджетных средств, использует их лишь по назначению, определенному советом; 14) представляет территориальную громаду, совет и его исполнительный комитет в отношениях с государственными органами, другими органами местного самоуправления, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, гражданами, а также в международных отношениях в соответствии с законодательством; 15) обращается в суд относительно признания незаконными актов других органов местного самоуправления, местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права и интересы территориальной громады, а также полномочия совета и его органов; 16) заключает от имени территориальной громады, совета и его исполнительного комитета договоры в соответствии с законодательством, а по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции совета, представляет их на утверждение соответствующего совета; 17) ведет личный прием граждан; 18) обеспечивает на соответствующей территории соблюдение законодательства по рассмотрению обращений граждан и их объединений; 18-1) принимает участие в осуществлении государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности в пределах и способом, установленных Законом Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности»; 19) осуществляет другие полномочия местного самоуправления, определенные этим и другими законами, если они не отнесены к исключительным полномочиям совета или не отнесены

советом к ведению его исполнительных органов; 20) издает распоряжения в пределах своих полномочий.

Сельский, поселковый, городской голова несет персональную ответственность за осуществление предоставленных ему законом полномочий. При осуществлении предоставленных полномочий сельский, поселковый, городской голова является подотчетным, подконтрольным и ответственным перед территориальной громадой, ответственным – перед соответствующим советом, а по вопросам осуществления исполнительными органами совета полномочий органов исполнительной власти – также подконтрольным соответствующим органам исполнительной власти. Сельский, поселковый, городской голова должен ежегодно отчитываться соответствующему сельскому, поселковому, городскому совету о государственной регуляторной политике в сфере хозяйственной деятельности исполнительными органами соответствующего совета. Кроме того, сельский, поселковый, городской голова не реже одного раза в год должен отчитаться о своей работе перед территориальной громадой на открытой встрече с гражданами. По требованию не менее половины депутатов соответствующего совета сельский, поселковый, городской голова обязан отчитаться перед советом о работе исполнительных органов совета в любой определенный ими срок.

Исполнительными органами сельских, поселковых, городских, районных в городах (в случае его создания) советов являются их исполнительные комитеты, отделы, управления и другие создаваемые советами исполнительные органы. Исполнительные органы сельских, поселковых, городских, районных в городах советов являются подконтрольными и подотчетными соответствующим советам, а по вопросам осуществления делегированных им полномочий органов исполнительной власти – также подконтрольными соответствующим органам исполнительной власти.

В сельских советах, представляющих территориальные громады, которые насчитывают до 500 жителей, по решению соответствующей территориальной громады или сельского совета исполнительный орган совета может не создаваться. В этом случае функции исполнительного органа совета (кроме распоряжения земельными и природными ресурсами) осуществляет сельский председатель единолично.

Исполнительным органом сельского, поселкового, городского, районного в городе (в случае его создания) совета является исполнительный комитет совета, который образуется соответствующим советом на срок его полномочий. Исполнительный комитет совета является подотчетным и подконтрольным совету, который его образовал, а по вопросам осуществления им полномочий органов исполнительной власти - также подконтрольным соответствующим органам исполнительной власти.

После окончания полномочий совета, сельского, поселкового, городского головы, председателя районного в городе совета его исполнительный комитет осуществляет свои полномочия до формирования нового состава исполнительного комитета. Количественный состав исполнительного комитета определяется соответствующим советом. Персональный состав исполнительного комитета сельского, поселкового, городского совета утверждается советом по предложению сельского, поселкового, городского председателя, районный в городе совета – по предложению председателя соответствующего совета.

Исполнительный комитет совета образуется в составе соответственно сельского, поселкового, городского председателя, районного в городе совета – председателя соответствующего совета, заместителя (заместителей) сельского, поселкового, городского председателя, председателя районного в городе совета, управляющего делами (секретаря) исполнительного комитета, а также руководителей отделов, управлений и других исполнительных органов совета, других лиц. Городской совет образует в составе исполнительного комитета совета орган по вопросам градостроительства и

архитектуры. В состав исполнительного комитета сельского, поселкового, городского совета входит также по должности секретарь соответствующего совета.

Возглавляет исполнительный комитет сельского, поселкового, городского совета соответственно сельский, поселковый, городской голова, районного в городе совета – председатель соответствующего совета. В исполнительном комитете сельского совета функции секретаря исполнительного комитета по решению совета может осуществлять секретарь соответствующего совета. В состав исполнительного комитета сельского, поселкового, городского, районного в городе совета не могут входить депутаты соответствующего совета, кроме секретаря совета.

Лица, входящие в состав исполнительного комитета, кроме тех, кто работает в исполнительных органах совета на постоянной основе, на время заседаний исполнительного комитета, а также для осуществления полномочий в других случаях освобождаются от выполнения производственных или служебных обязанностей с возмещением им среднего заработка по основному месту работы и других расходов, связанных с выполнением обязанностей члена исполнительного комитета, за счет средств соответствующего местного бюджета. На лиц, входящих в состав исполнительного комитета совета и работающих в нем на постоянной основе, распространяются требования относительно ограничения совместимости их деятельности с другой работой (деятельностью), установленные для сельского, поселкового, городского головы. Так, в состав исполкома Харьковского городского совета 6 созыва входят 21 член.

Сельский, поселковый, городской, районный в городе (в случае его создания) совет в пределах утвержденных ими структуры и штатов может создавать отделы, управления и другие исполнительные органы для осуществления полномочий, относящихся к ведению исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов. Организационные основы реализации полномочий исполнительных органов сельских, поселковых,

городских советов относительно осуществления государственной регуляторной политики определяются Законом Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности».

Отделы, управления и другие исполнительные органы совета являются подотчетными и подконтрольными совету, который их образовал, подчиненными ее исполнительному комитету, сельскому, поселковому, городскому голове, председателю районного в городе совета.

Руководители отделов, управлений и других исполнительных органов совета назначаются на должность и освобождаются от должности сельским, поселковым, городским головой, председателем районного в городе совета единолично, а в случаях, предусмотренных законом, – по согласованию с соответствующими органами исполнительной власти.

Соответствующие местные советы утверждают Положения об отделах, управлениях и других исполнительных органах совета. В структуру исполнительных органов Харьковского городского совета 6 созыва входят: городской голова, первый заместитель городского головы, заместители городского головы (всего 9), департаменты, управления, отделы, службы, районные администрации.

Полномочия исполнительных органов закреплены в главе 2 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине». Исполнительные органы имеют значительные полномочия в разных сферах функционирования местного самоуправления. Исполнительные органы осуществляют два вида полномочий: собственные (самоуправленческие) и делегированные.

Областные и районные советы не имеют собственных исполнительных органов. Областные и районные советы создают исполнительные аппараты, которые являются их вспомогательными органами. Исполнительный аппарат районного, областного совета обеспечивает осуществление советом полномочий, предоставленных ему Конституцией Украины, этим и другими законами.

Исполнительный аппарат совета осуществляет организационное, правовое, информационное, аналитическое, материально-техническое обеспечение деятельности совета, его органов, депутатов, способствует осуществлению соответствующим советом взаимодействия и связей с территориальной громадой, местными органами исполнительной власти, органами и должностными лицами местного самоуправления. Исполнительный аппарат совета обеспечивает выполнение мероприятий по отслеживанию результативности регуляторных актов, принятых соответствующим советом, если решением этого совета полномочия по обеспечению выполнения мероприятий по отслеживанию результативности этих регуляторных актов не делегированы соответствующим местным государственным администрациям. Исполнительный аппарат совета по должности возглавляет председатель соответствующего совета.

В соответствии с частью 6 статьи 140 Конституции Украины, сельские, поселковые, городские советы могут разрешать по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартальные и другие **органы самоорганизации населения** и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества. Органы самоорганизации населения входят в систему местного самоуправления и являются звеном, наиболее приближенным к жителям. Впервые органы самоорганизации населения получили свое конституционное закрепление. Правовой основой организации и деятельности органов самоорганизации населения является Закон Украины «Об органах самоорганизации населения» от 11 июля 2001 года.

Органы самоорганизации населения – это представительные органы, создаваемые жителями, которые на законных основаниях проживают на территории села, поселка, города или их частей, для решения задач, предусмотренных действующим законодательством Украины.

Орган самоорганизации населения является одной из форм участия членов территориальных общин сел, поселков, городов, районов в городах в

решении отдельных вопросов местного значения. Органы самоорганизации населения осуществляют следующие основные задачи: 1) создание условий для участия жителей в решении вопросов местного значения в пределах Конституции и законов Украины; 2) удовлетворение социальных, культурных, бытовых и других потребностей жителей путем содействия в предоставлении им соответствующих услуг; 3) участие в реализации социально-экономического, культурного развития соответствующей территории, других местных программ.

Органами самоорганизации населения являются домовые, уличные, квартальные комитеты, комитеты микрорайонов, комитеты районов в городах, сельские, поселковые комитеты.

Орган самоорганизации населения избирается сроком на срок полномочий соответствующего совета, если иное не предусмотрено решением совета или положением об органе самоорганизации населения.

Орган самоорганизации населения создается по территориальному признаку. Территорией, в пределах которой действует орган самоорганизации населения, может быть часть территории села, поселка, города, района в городе, в пределах которой проживают жители, которые выбрали этот орган. С инициативой о создании органа самоорганизации населения в сельский, поселковый, городской, районный в городе (в случае его создания) советы могут обратиться собрание (конференция) жителей по месту жительства при условии, если в них участвовало (было представлено) не менее половины жителей соответствующей территории, имеющих право голоса.

Разрешение на создание органа самоорганизации населения предоставляется сельским, поселковым, городским, районным в городе (в случае ее создания) советом. В решении совета о предоставлении разрешения на создание органа самоорганизации населения должны быть обязательно определены его название, основные направления деятельности, полномочия и условия их осуществления, территория, в пределах которой должен

действовать орган самоорганизации населения. Решение сельского, поселкового, городского, районного в городе (в случае его создания) совета о предоставлении разрешения на создание органа самоорганизации населения доводится до сведения жителей в установленном порядке.

Орган самоорганизации населения избирается собранием (конференцией) жителей по месту жительства на основе всеобщего, равного избирательного права путем тайного голосования жителей, на законных основаниях проживающих на соответствующей территории. Право голоса на выборах имеют жители, достигшие на день их проведения восемнадцати лет.

Орган самоорганизации населения избирается в составе руководителя, заместителя (заместителей) руководителя, секретаря, других членов. Избранными в состав органа самоорганизации населения считаются лица, получившие более половины голосов участников собрания (конференции) жителей по месту жительства.

Члены органа самоорганизации населения могут быть досрочно отозваны по решению собрания (конференции) жителей по месту жительства, которые образовали данный орган.

Легализация органа самоорганизации населения является обязательной и осуществляется путем его регистрации или сообщения об учреждении. В случае регистрации орган самоорганизации населения приобретает статус юридического лица. Регистрация органа самоорганизации населения осуществляется исполнительным комитетом совета.

Органам самоорганизации населения в пределах территории их деятельности во время их образования могут предоставляться собственные и делегированные полномочия. Собственные полномочия органов самоорганизации населения закреплены в статье 14 Закона Украины «Об органах самоорганизации населения».

Сельский, поселковый, городской, районный в городе (в случае его создания) совет может дополнительно наделять частью своих полномочий

орган самоорганизации населения с одновременной передачей ему дополнительных средств, а также материально-технических и других ресурсов, необходимых для осуществления этих полномочий, осуществляет контроль за их выполнением. При этом сельский, поселковый, городской или районный в городе (в случае его создания) совет не может делегировать органу самоорганизации населения полномочия, отнесенные законами Украины к исключительной компетенции местного совета. Если решение совета о наделении органа самоорганизации населения полномочиями соответствующего совета не обеспечено финансами и имуществом, собрание (конференция) жителей по месту жительства, на которых избирался этот орган, могут на этом основании обратиться в соответствующий совет об исключении такого полномочия из числа делегированных органу самоорганизации населения.

Так, Харьковский городской совет осуществляет тесное взаимодействие с органами самоорганизации населения, которые созданы и действуют на территории города Харькова. Харьковский городской совет принял ряд локальных правовых актов, которые регулируют организацию и деятельность органов самоорганизации населения. Среди них – Устав территориальной громады города Харькова, решение Харьковского городского совета № 364/09 от 23.12.2009 г. «Об утверждении Положения об органах самоорганизации населения в г. Харькове»⁸⁵, решение Харьковского городского совета № 334/07 от 25.12.2007 г. «Об утверждении Программы поддержки органов самоорганизации населения в городе Харькове на 2008–2010 г.г.»⁸⁶.

Формой работы органа самоорганизации населения являются его заседания. Заседание органа самоорганизации населения созываются его руководителем или заместителем руководителя по мере необходимости, но

⁸⁵ См.: решение Харьковского городского совета № 364/09 от 23.12.2009 г. «Об утверждении Положения об органах самоорганизации населения в г. Харькове» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile>

⁸⁶ См.: решение Харьковского городского совета № 334/07 от 25.12.2007 г. «Об утверждении »Программы поддержки органов самоорганизации населения в городе Харькове на 2008–2010 г.г.» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : // <http://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile12>

не реже одного раза в квартал. Заседание органа самоорганизации населения является правомочным, если в нем принимает участие более половины его общего состава.

Орган самоорганизации населения по вопросам, отнесенным к его полномочиям, может принимать решения организационно-распорядительного характера. Решения органа самоорганизации населения считается принятым, если за него проголосовало более половины общего состава этого органа. Решение органа самоорганизации населения, которые не отвечают действующему законодательству или приняты по вопросам, не отнесенным к его полномочиям, оспариваются соответствующим сельским, поселковым, городским, районным в городе (в случае его создания) советом по одновременным обращения в суд об отмене такого решения.

§3. Организационно-правовая и материально-финансовая основы местного самоуправления в Украине

Органы местного самоуправления являются юридическими лицами и наделяются Конституцией Украины, Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине», другими законами собственными полномочиями, в пределах которых действуют самостоятельно и несут ответственность за свою деятельность в соответствии с законом. Органам местного самоуправления законом могут предоставляться отдельные полномочия органов исполнительной власти, в осуществлении которых они подконтрольны соответствующим органам исполнительной власти. Полномочия и компетенция представительных органов местного самоуправления, их исполнительных органов, сельских, поселковых, городских голов нашли свою характеристику в разделе «Система местного самоуправления».

Полномочия представительных органов местного самоуправления, их исполнительных органов, сельских, поселковых, городских голов

реализуются посредством осуществления организационно-правовых форм деятельности. Основной организационно-правовой формой деятельности местных советов является **сессия**.

Сельский, поселковый, городской, районный в городе (в случае его создания), районный, областной совет проводит свою работу сессионно. Сессия состоит из пленарных заседаний совета, а также заседаний постоянных комиссий совета.

Первая сессия новоизбранного сельского, поселкового, городского совета созывается соответствующей территориальной избирательной комиссией не позднее чем через две недели после регистрации новоизбранных депутатов совета в количестве, которое обеспечивает полномочность состава совета. Первое пленарное заседание первой сессии открывает председатель указанной территориальной избирательной комиссии, информирует совет об итогах выборов депутатов, а также об итогах выборов соответственно сельского, поселкового, городского головы. Новоизбранный голова председательствует на пленарных заседаниях совета первой сессии с момента признания полномочий депутатов совета нового созыва и новоизбранного сельского, поселкового, городского головы. В случае если на время проведения первой сессии соответствующий сельский, поселковый, городской голова не избран, о чем на сессии совета информирует председатель территориальной избирательной комиссии, совет избирает временный президиум из числа депутатов совета в количестве трех – пяти человек. Члены временного президиума поочередно председательствуют на пленарных заседаниях совета до избрания секретаря совета. Со времени избрания секретаря совета он председательствует на пленарных заседаниях совета.

Первую сессию вновь избранного **районного в городе, районного, областного совета** созывает соответствующая территориальная избирательная комиссия не позднее чем через две недели после регистрации новоизбранных депутатов совета в количестве, которое обеспечивает

полномочность состава совета. Первое пленарное заседание первой сессии открывает председатель указанной территориальной избирательной комиссии, информирует совет об итогах выборов депутатов. С момента признания полномочий депутатов совета нового созыва совет избирает временный президиум из числа депутатов совета в количестве не более пяти человек – представителей партий (блоков), которые набрали наибольшее количество голосов на выборах. Члены временного президиума поочередно председательствуют на пленарных заседаниях совета до избрания председателя совета. Со времени избрания председателя совета он ведет пленарные заседания совета.

Следующие сессии совета созываются: сельского, поселкового, городского – соответственно сельским, поселковым, городским головой; районного в городе, районного, областного – председателем соответствующего совета.

Сессия совета созывается по мере необходимости, но не менее одного раза в квартал, а по вопросам отвода земельных участков и выдачи документов разрешительного характера в сфере хозяйственной деятельности – не реже чем один раз в месяц.

В случае немотивированного отказа сельского, поселкового, городского головы, председателя районного в городе, районного, областного совета или невозможности созвать сессию совета сессия созывается: сельского, поселкового, городского совета – секретарем сельского, поселкового, городского совета; районного в городе, районного, областного совета – соответственно заместителем председателя районного в городе, районного совета или первым заместителем, заместителем председателя областного совета. **В этих случаях сессия созывается:** 1) если сессия не созывается сельским, поселковым, городским головой (председателем районного в городе, районного, областного совета) в сроки, предусмотренные действующим законодательством; 2) если сельский, поселковый, городской голова (председатель районного в городе, районного,

областного совета) без уважительных причин не созвал сессию в двухнедельный срок после наступления условий.

Сессия сельского, поселкового, городского, районного в городе совета должна быть также созвана по предложению не менее одной трети депутатов от общего состава соответствующего совета, исполнительного комитета сельского, поселкового, городского, районного в городе совета, а сессия районного, областного совета – также по предложению не менее одной трети депутатов от общего состава соответствующего совета или главы соответствующей местной государственной администрации.

В случае если должностные лица, указанные в частях четвертой и шестой этой статьи, в двухнедельный срок не созывают сессию по требованию субъектов, предусмотренных действующим законодательством, или в случае если такие должности являются вакантными, сессия может быть созвана депутатами соответствующего совета, которые составляют не менее одной трети состава совета, или постоянной комиссией совета.

Решение о созыве сессии совета доводится до сведения депутатов и населения не позднее чем за 10 дней до сессии, а в исключительных случаях – не позднее чем за день до сессии с указанием времени созыва, места проведения и вопросов, которые предполагается внести на рассмотрение совета.

Сессию сельского, поселкового, городского совета открывает и ведет соответственно сельский, поселковый, городской голова, а в некоторых случаях, предусмотренных законодательством, секретарь совета; сессию районного в городе, районного, областного совета – председатель совета или соответственно заместитель председателя районного в городе, районного совета или первый заместитель, заместитель председателя областного совета. В случае, предусмотренном частью восьмой этой статьи, сессию открывает по поручению группы депутатов, по инициативе которой созвана сессия, один из депутатов, входящих в его состав, а ведет по решению совета – один из депутатов этого совета.

Сессия совета является правомочной, если в ее пленарном заседании принимает участие более половины депутатов от общего состава совета. Предложения по вопросам на рассмотрение совета могут вноситься сельским, поселковым, городским председателем, постоянными комиссиями, депутатами, исполнительным комитетом совета, главой местной государственной администрации, председателем районного, областного совета, общими собраниями граждан. Предложения по принятию решений, которые согласно закону являются регуляторными актами, вносятся с учетом требований Закона Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности».

Местный совет не позднее, чем на второй сессии утверждает регламент работы соответствующего совета, а также положения о постоянных комиссиях совета.

Порядок проведения первой сессии совета, порядок избрания председателя и заместителя (заместителей) председателя районного в городе, районного, областного совета, секретаря сельского, поселкового, городского совета, созыв очередной и внеочередной сессии совета, назначение пленарных заседаний совета, подготовки и рассмотрения вопросов на пленарных заседаниях, принятия решений совета об утверждении повестки дня сессии и по другим процедурным вопросам, а также порядок работы сессии определяются регламентом совета. До принятия регламента совета очередного созыва применяется регламент совета, который действовал в предыдущем созыве.

Протоколы сессий сельского, поселкового, городского совета, принятые им решения подписываются лично сельским, поселковым, городским головой, районного в городе, районного, областного совета – председателем соответствующего совета, в случае их отсутствия – соответственно секретарем сельского, поселкового, городского совета, заместителем председателя районного в городе, районного совета или первым заместителем, заместителем председателя областного совета,

депутатом совета, который по поручению депутатов председательствовал на его заседании.

Сессии совета должны проводиться гласно. В случае необходимости совет может принять решение о проведении закрытого пленарного заседания.

Совет в пределах своих полномочий принимает нормативные и другие акты в форме решений. Решение совета принимается на его пленарном заседании после обсуждения большинством депутатов от общего состава совета, кроме случаев, предусмотренных действующим законодательством. При установлении результатов голосования в общий состав сельского, поселкового, городского совета включается сельский, поселковый, городской председатель, если он принимает участие в пленарном заседании совета, и учитывается его голос.

Решение совета принимается открытым (в том числе поименным) или тайным голосованием. Сельский, поселковый, городской голова имеет право вето. Он вправе приостановить решение сельского, поселкового, городского совета в пятидневный срок с момента его принятия и внести на повторное рассмотрение соответствующего совета с обоснованием замечаний. Местный совет обязан в двухнедельный срок повторно рассмотреть решение. Если совет отклонил замечания сельского, поселкового, городского головы и подтвердил предыдущее решение двумя третями депутатов от общего состава совета, оно вступает в силу.

Решения совета нормативно-правового характера вступают в силу со дня их официального обнародования, если советом не установлен более поздний срок введения этих решений в действие.

Постоянные комиссии совета являются его рабочими органами, которые избираются из числа его депутатов, для изучения, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению совета, осуществления контроля за выполнением решений совета, его

исполнительного комитета. Постоянные комиссии являются подотчетными совету и ответственными перед ним.

Постоянные комиссии избираются советом на срок его полномочий в составе председателя и членов комиссии. Все другие вопросы структуры комиссии решаются соответствующей комиссией. В состав постоянных комиссий не могут быть избраны сельский, поселковый, городской голова, секретарь сельского, поселкового, городского совета, председатель районного в городе (в случае его создания), районного, областного совета, их заместители.

Постоянные комиссии по поручению совета или по собственной инициативе предварительно рассматривают проекты программ социально-экономического и культурного развития, местного бюджета, отчеты о выполнении программ и бюджета, изучают и готовят вопрос о состоянии и развитии соответствующих отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства, другие вопросы, которые вносятся в рассмотрение совета, разрабатывают проекты решений совета и готовят выводы по этим вопросам, выступают на сессиях совета с докладами и содокладами.

Постоянные комиссии предварительно рассматривают кандидатуры лиц, которые предлагаются для избрания, утверждения, назначения или согласования соответствующим советом, готовят выводы по этим вопросам.

Постоянные комиссии по поручению совета, председателя, заместителя председателя районного в городе, районного совета или первого заместителя, заместителя председателя областного совета, секретаря сельского, поселкового, городского совета или по собственной инициативе изучают деятельность подотчетных и подконтрольных совету и исполнительному комитету сельского, поселкового, городского, районного в городе совета органов, а также по вопросам, отнесенным к ведению совета, местных государственных администраций, предприятий, учреждений и организаций, их филиалов и отделений независимо от форм собственности и

их должностных лиц, подают по результатам проверки рекомендации на рассмотрение их руководителей, а в необходимых случаях – на рассмотрение совета или исполнительного комитета сельского, поселкового, городского, районного в городе совета; осуществляют контроль за выполнением решений совета, исполнительного комитета сельского, поселкового, городского, районного в городе совета.

Постоянные комиссии по вопросам, относящимся к их ведению, и в порядке, определенном законом, имеют право получать от руководителей органов, предприятий, учреждений, организаций и их филиалов и отделений необходимые материалы и документы.

Организация работы постоянной комиссии совета возлагается на председателя комиссии. Председатель комиссии созывает и ведет заседание комиссии, дает поручения членам комиссии, представляет комиссию в отношениях с другими органами, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями, а также гражданами, организует работу по реализации выводов и рекомендаций комиссии. В случае отсутствия главы комиссии или невозможности им исполнять свои полномочия по другим причинам его функции осуществляет заместитель председателя комиссии или секретарь комиссии.

Заседание постоянной комиссии созывается по мере необходимости и является правомочным, если в нем принимает участие не менее половины от общего состава комиссии. По результатам изучения и рассмотрения вопросов постоянные комиссии готовят выводы и рекомендации. Выводы и рекомендации постоянной комиссии принимаются большинством голосов от общего состава комиссии и подписываются председателем комиссии, а в случае его отсутствия – заместителем председателя или секретарем комиссии. Протоколы заседаний комиссии подписываются председателем и секретарем комиссии. Рекомендации постоянных комиссий подлежат обязательному рассмотрению органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами,

которым они адресованы. О результатах рассмотрения и принятых мерах должно быть сообщено комиссиям в установленный ими срок.

Постоянная комиссия для изучения вопросов, разработки проектов решений совета может создавать подготовительные комиссии и рабочие группы с привлечением представителей общественности, ученых и специалистов. Вопросы, относящиеся к ведению нескольких постоянных комиссий, могут по инициативе комиссий, а также по поручению совета, его председателя, соответственно заместителя председателя районного в городе, районного совета или первого заместителя, заместителя председателя областного совета, секретаря сельского, поселкового, городского совета рассматриваться постоянными комиссиями совместно. Выводы и рекомендации, принятые постоянными комиссиями на их совместных заседаниях, подписываются председателями соответствующих постоянных комиссий.

Депутаты работают в постоянных комиссиях на общественных началах. По решению областных советов председатели постоянных комиссий по вопросам бюджета могут работать в совете на постоянной основе.

Перечень, функциональная направленность и порядок организации работы постоянных комиссий определяются регламентом соответствующего совета и Положением о постоянных комиссиях, что утверждается советом с учетом требований Закона Украины «О принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» по реализации полномочий совета в осуществлении государственной регуляторной политики постоянными комиссиями соответствующего совета.

Харьковским городским советом 6 созыва созданы и осуществляют деятельность 10 постоянных комиссий:

- постоянная комиссия по вопросам планирования, бюджета и финансов;
- постоянная комиссия по промышленности, экономическому развитию и собственности;

- постоянная комиссия по вопросам градостроительства, архитектуры и земельных отношений;
- постоянная комиссия по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства и инженерной инфраструктуры города;
- постоянная комиссия по вопросам транспорта, связи и экологии;
- постоянная комиссия по социальной защите и охране здоровья;
- постоянная комиссия по гуманитарным вопросам (образование, культура, духовность, молодежная политика и спорт);
- постоянная комиссия по вопросам обеспечения общественного порядка, соблюдения законности, охраны прав, свобод и законных интересов граждан;
- постоянная комиссия по вопросам местного самоуправления, гласности и депутатской деятельности;
- постоянная комиссия по международному сотрудничеству, инвестициям и содействию подготовке и проведению в г. Харькове Евро-2012 по футболу.

Местные советы могут создавать **временные контрольные комиссии**. Временные контрольные комиссии совета являются органами совета, которые избираются из числа ее депутатов для осуществления контроля по конкретно определенным советом вопросам, которые принадлежат к полномочиям местного самоуправления. Контрольные комиссии представляют отчеты и предложения на рассмотрение совета.

Решение о создании временной контрольной комиссии совета, ее название и задание, персональный состав комиссии и ее председателя считается принятым, если за это проголосовало не менее одной трети депутатов от общего состава совета.

Основной организационно-правовой формой деятельности временных контрольных комиссий являются заседания. Они проводятся, как правило, в закрытом режиме. Депутаты, которые входят в состав временной контрольной комиссии, и привлеченные комиссией для участия в ее работе

специалисты, эксперты, другие лица не должны разглашать информацию, ставшую им известной в связи с ее работой.

Полномочия временной контрольной комиссии совета прекращаются с момента принятия советом окончательного решения относительно результатов работы этой комиссии, а также в случае прекращения полномочий совета, который создал эту комиссию.

Председатель районного, областного, районного в городе (в случае его создания) совета избирается соответствующим советом путем тайного голосования из числа его депутатов на срок полномочий совета. Председатель совета осуществляет свои полномочия до прекращения им полномочий депутата совета соответствующего созыва, кроме случаев, предусмотренных частями четвертой и пятой настоящей статьи. Председатель совета считается освобожденным от должности со дня прекращения им депутатских полномочий или полномочий председателя.

Председатель совета работает в совете на постоянной основе, не может иметь другой представительский мандат, совмещать свою служебную деятельность с другой работой, в том числе на общественных началах (кроме преподавательской, научной и творческой во внерабочее время), заниматься предпринимательской деятельностью, получать от этого прибыль.

В своей деятельности председатель совета подотчетен совету и может быть освобожден от должности советом, если за его освобождение проголосовало не менее двух третей депутатов от общего состава совета путем тайного голосования. Вопрос об освобождении председателя совета может быть внесен на рассмотрение совета по требованию не менее трети депутатов от общего состава совета. Освобождение лица от должности председателя совета не влечет прекращения им полномочий депутата этого совета.

Полномочия председателя районного, областного, районного в городе совета также считаются досрочно прекращенными без прекращения

полномочий депутата совета в случае: 1) обращения с личным заявлением в соответствующий совет о сложении им полномочий председателя совета; 2) нарушение им требований относительно ограничения совместимости его деятельности с другой работой (деятельностью), установленных законом. Указанные полномочия председателя районного, областного, районного в городе совета прекращаются, а соответствующее лицо освобождается от должности председателя совета со дня принятия соответствующим советом решения, которым принимается к сведению указанный факт.

Председатель районного, областного, районного в городе совета осуществляет следующие полномочия: 1) созывает сессии совета, сообщает депутатам и доводит до сведения населения информацию о времени и месте проведения сессии совета, вопросах, которые предусматривается внести на рассмотрение совета, ведет заседание совета; 2) обеспечивает подготовку сессий совета и вопросов, вносимых на ее рассмотрение, доведение решений совета до исполнителей, организует контроль за их выполнением; 3) представляет совету кандидатуры для избрания на должность соответственно заместителя председателя районного, районного в городе совета или первого заместителя, заместителя председателя областного совета; вносит на утверждение совета предложения относительно структуры органов совета, его исполнительного аппарата, расходов на их содержание; 4) вносит совету предложения относительно образования и избрания постоянных комиссий совета; 5) координирует деятельность постоянных комиссий совета, дает им поручения, содействует организации выполнения их рекомендаций; 6) организует представление депутатам помощи в осуществлении ими своих полномочий; 7) организует в соответствии с законодательством проведение референдумов и выборов в органы государственной власти и местного самоуправления; 8) организует работу президиума (коллегии) совета (в случае его создания); 9) назначает и освобождает руководителей и других работников структурных подразделений исполнительного аппарата совета; 10) осуществляет

руководство исполнительным аппаратом совета; 11) является распорядителем средств, предусмотренных на содержание совета и его исполнительного аппарата; 12) подписывает решение совета, протоколы сессий совета; 13) обеспечивает работу по рассмотрению обращений граждан, ведет личный прием граждан; 14) обеспечивает гласность в работе совета и его органов, обсуждение гражданами проектов решений совета, важных вопросов местного значения, изучения общественного мнения, обнародует решение совета; 15) представляет совет в отношениях с государственными органами, другими органами местного самоуправления, объединениями граждан, трудовыми коллективами, администрацией предприятий, учреждений, организаций и гражданами, а также во внешних отношениях в соответствии с законодательством; 16) по решению совета обращается в суд относительно признания незаконными актов местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права территориальных громад в сфере их общих интересов, а также полномочия районных, областных советов и их органов; 17) отчитывается перед советом о своей деятельности не реже одного раза в год, в том числе об осуществлении государственной регуляторной политики в соответствии с исполнительным аппаратом районного, областного совета, районного в городе совета, а по требованию не менее трети депутатов – в определенный советом срок; 18) решает другие вопросы, порученные ему советом.

Председатель районного, областного, районного в городе совета в пределах своих полномочий издает **распоряжения**.

Основной формой работы **исполнительного комитета** сельского, поселкового, городского, районного в городе (в случае его создания) совета является его заседание. Заседания исполнительного комитета созываются соответственно сельским, поселковым, городским головой (председателем районного в городе совета), а в случае его отсутствия или невозможности осуществления им этой функции – заместителем сельского, поселкового,

городского головы по вопросам деятельности исполнительных органов совета (районного в городе совета – заместителем председателя совета) по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Заседание исполкома является правомочным, если в нем принимает участие более половины общего состава исполнительного комитета.

Районный, областной совет может образовать **президиум (коллегию)** совета. Президиум (коллегия) совета является совещательным органом совета, который предварительно готовит согласованные предложения и рекомендации по вопросам, которые предполагается внести на рассмотрение совета. Президиум (коллегия) совета может принимать решения, которые имеют совещательный характер. В состав президиума (коллегии) совета входят председатель совета, соответственно заместитель председателя районного, районного в городе совета или первый заместитель, заместитель председателя областного совета, председатели постоянных комиссий совета, уполномоченные представители депутатских групп и фракций. Основной формой работы президиума (коллегии) районного, областного совета является его заседание.

Местный совет избирает из числа депутатов **секретаря совета** на срок полномочий совета по предложению соответствующего сельского, поселкового, городского головы. Секретарь сельского, поселкового, городского совета работает в совете на постоянной основе. Секретарь сельского, поселкового, городского совета не может совмещать свою служебную деятельность с другой должностью, в том числе на общественных началах (кроме преподавательской, научной и творческой работы во внеурочное время), заниматься предпринимательской деятельностью, получать от этого прибыль, если иное не предусмотрено законом.

Секретарь сельского, поселкового, городского совета: 1) в случае, предусмотренном действующим законодательством, осуществляет полномочия сельского, поселкового, городского председателя; 2) созывает

сессии совета; сообщает депутатам и доводит до сведения населения информацию о времени и месте проведения сессии совета, вопросах, которые предусматривается внести на рассмотрение совета; 3) ведет заседание совета и подписывает ее решения в случаях, предусмотренных частью шестой статьи 46 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»; 4) организует подготовку сессий совета, вопросов, вносимых на рассмотрение совета; 5) обеспечивает своевременное доведение решений совета до исполнителей и населения, организует контроль за их выполнением, обеспечивает официальное обнародование решений совета, которые согласно закону являются регуляторными актами, а также документов, подготовленных в процессе осуществления советом регуляторной деятельности, и информации об осуществлении советом регуляторной деятельности; 6) по поручению сельского, поселкового, городского головы координирует деятельность постоянных и других комиссий совета, дает им поручения, содействует организации выполнения их рекомендаций; 7) способствует депутатам совета в осуществлении их полномочий; 8) организует по поручению совета в соответствии с законодательством осуществление мероприятий, связанных с подготовкой и проведением референдумов и выборов в органы государственной власти и местного самоуправления; 9) обеспечивает хранение в соответствующих органах местного самоуправления официальных документов, связанных с местным самоуправлением соответствующей территориальной громады, обеспечивает доступ к ним лиц, которым это право предоставлено в установленном порядке; 10) решает по поручению сельского, поселкового, городского головы или соответствующего совета другие вопросы, связанные с деятельностью совета и его органов.

Секретарь сельского совета может по решению совета одновременно осуществлять полномочия секретаря исполнительного комитета соответствующего совета. Полномочия секретаря сельского, поселкового,

городского совета могут быть досрочно прекращены по решению соответствующего совета.

Материальная и финансовая основа местного самоуправления. В соответствии со статьей 142 Конституции Украины, материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие денежные средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов.

В разделе III Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», который называется «Материальная и финансовая основа местного самоуправления», закреплены положения, регламентирующие отношения в сфере материальных и финансовых возможностей местного самоуправления и его органов.

Материальная основа местного самоуправления. Территориальным громадам сел, поселков, городов, районов в городах принадлежит право коммунальной собственности на движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, землю, природные ресурсы, предприятия, учреждения и организации, в том числе банки, страховые общества, а также пенсионные фонды, долю в имуществе предприятий, жилищный фонд, нежилые помещения, учреждения культуры, образования, спорта, здравоохранения, науки, социального обслуживания и другое имущество и имущественные права, подвижные и неподвижные объекты, определенные в соответствии с законом как объекты права коммунальной собственности, а также средства, полученные от их отчуждения. Наследство, признанное судом вымороченным, переходит в собственность территориальной громады по месту открытия наследства.

Основанием для приобретения права коммунальной собственности является передача имущества территориальным громадам бесплатно

государством, другими субъектами права собственности, а также имущественных прав, создания, приобретения имущества органами местного самоуправления. Территориальные громады сел, поселков, городов, районов в городах непосредственно или через органы местного самоуправления могут объединять на договорных основах на праве общей собственности объекты права коммунальной собственности, а также средства местных бюджетов для выполнения общих проектов или для совместного финансирования (содержания) коммунальных предприятий, учреждений и организаций и создавать для этого соответствующие органы и службы. Районные и областные советы от имени территориальных громад сел, поселков, городов осуществляют управление объектами их общей собственности, удовлетворяющими общие потребности территориальных громад.

Органы местного самоуправления от имени и в интересах территориальных громад в соответствии с законом осуществляют полномочия по владению, пользованию и распоряжению объектами права коммунальной собственности, в том числе выполняют все имущественные операции, могут передавать объекты права коммунальной собственности в постоянное или временное пользование юридическим и физическим лицам, сдавать их в аренду, продавать и покупать, использовать как залог, решать вопросы их отчуждения, определять в соглашениях и договорах условия использования и финансирования объектов, которые приватизируются и передаются в пользование и аренду. Целесообразность, порядок и условия отчуждения объектов права коммунальной собственности определяются соответствующим советом. Доходы от отчуждения объектов права коммунальной собственности зачисляются в соответствующие местные бюджеты и направляются на финансирование мероприятий, предусмотренных бюджетами развития.

Имущественные операции, которые осуществляются органами местного самоуправления с объектами права коммунальной собственности,

не должны ослаблять экономических основ местного самоуправления, уменьшать объем и ухудшать условия предоставления услуг населению. Право коммунальной собственности территориальной громады защищается законом на равных условиях с правами собственности других субъектов. Объекты права коммунальной собственности не могут быть изъяты у территориальных громад и переданы другим субъектам права собственности без согласия непосредственно территориальной громады или соответствующего решения совета или уполномоченного им органа.

Сельские, поселковые, городские, районные в городах (в случае их создания) советы имеют право: 1) вносить предложения о передаче или продаже в коммунальную собственность соответствующих территориальных общин предприятий, учреждений и организаций, их структурных подразделений и других объектов, относящихся к государственной и другим формам собственности, если они имеют важное значение для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей территориальных громад; 2) на преимущественное приобретение в коммунальную собственность помещений, сооружений, других объектов, расположенных на соответствующей территории, если они могут быть использованы для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей территориальных громад; 3) иметь объекты коммунальной собственности за пределами соответствующих административно-территориальных единиц.

Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, которые находятся в коммунальной собственности соответствующих территориальных громад, строятся на принципах их подчиненности, подотчетности и подконтрольности органам местного самоуправления.

Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в коммунальной собственности соответствующих территориальных громад, строятся на

договорной и налоговой основе и на принципах подконтрольности в пределах полномочий, предоставленных органам местного самоуправления законом.

По вопросам, отнесенным к ведению органов местного самоуправления, на их требование предприятия, учреждения и организации, которые не находятся в коммунальной собственности соответствующих территориальных громад, предоставляют соответствующую информацию.

Органы местного самоуправления могут выступать с инициативой относительно проверок, а также организовывать проведение проверок на предприятиях, в учреждениях и организациях, не находящихся в коммунальной собственности, по вопросам осуществления делегированных им полномочий органов исполнительной власти.

Финансовая основа местного самоуправления. Органы местного самоуправления в селах, поселках, городах, районах в городах (в случае их создания) самостоятельно разрабатывают, утверждают и выполняют соответствующие **местные бюджеты** в соответствии с Бюджетным кодексом Украины. **Местные бюджеты являются финансовой основой местного самоуправления.**

Районные и областные советы утверждают районные и областные бюджеты, которые формируются из средств государственного бюджета для их соответствующего распределения между территориальными громадами или для выполнения совместных проектов и из средств, привлеченных на договорных началах из местных бюджетов для реализации общих социально-экономических и культурных программ, контролируют их выполнения.

Составление и выполнение районных и областных бюджетов осуществляют соответствующие государственные администрации. Самостоятельность местных бюджетов гарантируется собственными и закрепленными за ними на стабильной основе законом общегосударственными доходами, а также правом самостоятельно

определять направления использования средств местных бюджетов. Вмешательство государственных органов в процесс составления, утверждения и исполнения местных бюджетов не допускается, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством Украины.

Государство финансово поддерживает местное самоуправление, принимает участие в формировании доходов местных бюджетов, осуществляет контроль за законным, целесообразным, экономичным, эффективным расходованием средств и надлежащим их учетом. Она гарантирует органам местного самоуправления доходную базу, достаточную для обеспечения населения услугами на уровне минимальных социальных потребностей. В случаях, когда доходы от закрепленных за местными бюджетами общегосударственных налогов и сборов превышают минимальный размер местного бюджета, государство изымает из местного бюджета в государственный бюджет часть избытка в порядке, установленном Бюджетным кодексом Украины. Минимальные размеры местных бюджетов определяются на основе финансовых нормативов бюджетной обеспеченности с учетом экономического, социального, природного и экологического состояния соответствующих территорий исходя из уровня минимальных социальных потребностей, установленного законом.

Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных, определенных законом, источников и закрепленных в установленном законом порядке общегосударственных налогов, сборов и других обязательных платежей. Доходы местных бюджетов районных в городах советов (в случае их создания) формируются в соответствии с объемом полномочий, определяются соответствующими городскими советами.

Состав доходов местных бюджетов определяется Бюджетным кодексом Украины и законом о Государственном бюджете Украины. Доходы местного бюджета зачисляются в общий или специальный фонд местного

бюджета. В составе поступлений специального фонда местного бюджета выделяются поступления бюджета развития.

Средства государственного бюджета, передаваемые в виде дотаций и субвенций, утверждаются в законе о Государственном бюджете Украины для каждого соответствующего местного бюджета согласно Бюджетному кодексу Украины. Средства, переданные государством в виде дотаций и субвенций, могут распределяться Верховной Радой Автономной Республики Крым, областными, городскими (городов республиканского Автономной Республики Крым и городов областного значения), районными советами между соответствующими местными бюджетами и использоваться для финансирования совместных проектов соответствующих территориальных громад.

Расходы, которые осуществляются органами местного самоуправления на потребности территориальных громад, их размер и целевое направление определяются соответствующими решениями о местном бюджете; расходы, связанные с осуществлением районными, областными советами мероприятий по обеспечению общих интересов территориальных громад, – соответствующими решениями о районном и областном бюджетах.

Сельские, поселковые, городские, районные в городах (в случае их создания) советы и их исполнительные органы самостоятельно распоряжаются средствами соответствующих местных бюджетов, определяют направления их использования.

Районные, областные бюджеты выполняют местные государственные администрации в целях и объемах, которые утверждаются соответствующими советами.

Расходы местного бюджета формируются в соответствии с разграничением расходов между бюджетами, определенным Бюджетным кодексом Украины, для исполнения полномочий органов местного самоуправления. Расходы местного бюджета осуществляются из общего и

специального фондов местного бюджета в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Украины и закона о Государственном бюджете Украины. В составе расходов специального фонда местного бюджета выделяются расходы бюджета развития.

Средства бюджета развития направляются на реализацию программ социально-экономического развития соответствующей территории, связанной с осуществлением инвестиционной деятельности, осуществление других мероприятий, связанных с расширенным воспроизводством, а также на погашение местного долга.

Местные бюджеты должны быть достаточными для обеспечения выполнения органами местного самоуправления предоставленных им законом полномочий и обеспечения населения услугами не ниже уровня минимальных социальных потребностей. Полномочия на осуществление расходов местного бюджета должны отвечать объему поступлений местного бюджета. В случае, когда исчерпаны возможности сбалансирования местных бюджетов и при этом не обеспечивается покрытие расходов, необходимых для осуществления органами местного самоуправления предоставленных им законом полномочий и обеспечения населения услугами не ниже уровня минимальных социальных потребностей, государство обеспечивает сбалансирование местных бюджетов путем передачи необходимых средств в соответствующие местные бюджеты в виде дотаций и субвенций в соответствии с законом.

Государство финансово обеспечивает осуществление органами местного самоуправления предоставленных законом полномочий органов исполнительной власти в полном объеме за счет закрепления за соответствующими местными бюджетами источников доходов бюджета, предоставление трансфертов государственного бюджета, а также передачи органам местного самоуправления соответствующих объектов государственной собственности.

Решения органов государственной власти, которые приводят к дополнительным расходам органов местного самоуправления, обязательно сопровождаются передачей им необходимых финансовых ресурсов. Указанные решения выполняются органами местного самоуправления в пределах переданных им финансовых ресурсов. Расходы органов местного самоуправления, возникшие вследствие решений органов государственной власти и предварительно не обеспеченные соответствующими финансовыми ресурсами, компенсируются государством.

Совет или по его решению другие органы местного самоуправления могут осуществлять местные заимствования и получать займы местным бюджетам в соответствии с требованиями, установленными Бюджетным кодексом Украины. Органы местного самоуправления могут создавать коммунальные банки и другие финансово-кредитные учреждения, выступать гарантами кредитов предприятий, учреждений и организаций, относящихся к коммунальной собственности соответствующих территориальных громад, осуществлять размещение временно свободных средств местных бюджетов на депозитах с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Украины и другими законами Украины.

§4. Гарантии местного самоуправления

Следует отметить, что необходимым условием эффективного осуществления функций и полномочий представительскими органами местного самоуправления является гарантирование прав местного самоуправления. Представительские органы как субъекты представительской формы демократии не могут функционировать и совершенствовать свою деятельность, если они не будут обеспечены соответствующими гарантиями.

Слово «гарантия» переводится с французского *garantie* как обеспечение. Гарантия – это явление, которое обеспечивает достижение определенного результата⁸⁷.

В теории права под гарантиями понимают обусловленную особенностями общественного развития систему условий и средств, с помощью которых обеспечивается полное и эффективное функционирование того или другого института. Назначение этих гарантий заключается именно в том, чтобы создать наиболее благоприятные условия для фактической реализации и беспрепятственного осуществления своих полномочий органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами. Гарантии направлены и на устранение возможных причин и препятствий неполного или неподобающего выполнения своих функций и полномочий.

Как уже отмечалось выше, Украина не только признает, но и гарантирует местное самоуправление. Осуществление местного самоуправления в Украине обеспечивается системой гарантий. Важнейшие правовые гарантии местного самоуправления закреплены в положениях Конституции Украины и Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине».

Конституция Украины, закрепляя институт местного самоуправления как основополагающий в организации и осуществлении власти на местах, гарантирует организационную отдаленность местного самоуправления и его органов, устанавливает его самостоятельность в рамках закрепленных полномочий. Конкретизация конституционных положений относительно гарантирования прав местного самоуправления нашла свое отражение в профилирующем законодательстве, а именно в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине».

⁸⁷Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перер. и дополн. – М.: ИНФРА-М., 2001. – С. 10.

Под гарантиями местного самоуправления понимают комплекс мероприятий, с помощью которых обеспечивается реальное осуществление местного самоуправления территориальными общинами и органами местного самоуправления, а также защиту права на местное самоуправление⁸⁸.

Следовательно, совокупность условий и средств являют собой определенную систему гарантий местного самоуправления. Конституция Украины и законодательство относительно местного самоуправления предусматривает разнообразную систему гарантий и правовых механизмов, призванных обеспечить надлежащее функционирование представительских органов местного самоуправления.

По нашему мнению, важной гарантией местного самоуправления является наличие соответствующей системы законодательства о местном самоуправлении. В ст. 144, ст.145 Конституции Украины закрепляется, что права местного самоуправления защищаются в судебном порядке; решения органов местного самоуправления по мотивам их несоответствия Конституции или законам Украины останавливаются в установленном законом порядке с одновременным обращением в суд.

Весомое значение в гарантировании местного самоуправления имеет установленная законодательством обязательность актов органов и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах предоставленных им полномочий, для выполнения всеми расположенными на соответствующей территории органами исполнительной власти, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями и организациями, должностными лицами, а также гражданами, которые постоянно или временно проживают на соответствующей территории.

Считаем, что гарантии местного самоуправления можно разделить на две группы. Первая группа – это гарантии общего характера, а именно

⁸⁸Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні : монографія / І. В. Дробуш. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. – С. 110.

политические, экономические, духовные факторы обеспечения реальных возможностей функционирования представительских органов. Ко второй группе гарантий принадлежат специальные (юридические) гарантии – правовые нормы, которые определяют условия и средства обеспечения деятельности представительских органов как института местного самоуправления.

К общим гарантиям местного самоуправления принадлежат международные, политические, экономические условия, духовные фундаменты и ценности общества, которые обеспечивают существование местного самоуправления; специальные (юридические) гарантии – комплекс правовых средств, которые обеспечивают организацию, деятельность и защиту прав местного самоуправления⁸⁹.

Специальные (юридические) гарантии – это правовые способы обеспечения функционирования системы местного самоуправления, закрепленные в законодательстве, а также в уставах громады и актах органов местного самоуправления.

Важнейшие правовые гарантии местного самоуправления закреплены в Конституции Украины и Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине». **К гарантиям организационной самостоятельности местного самоуправления относятся:** а) положение Конституции Украины о том, что органы местного самоуправления не входят в единую систему органов государственной власти (статья 5), а служба в органах местного самоуправления выступает в качестве самостоятельного вида публичной службы (статья 38); б) отнесение вопросов избрания органов местного самоуправления, избрания или назначения должностных лиц местного самоуправления к полномочиям местного самоуправления; в) запрет органам исполнительной власти и их должностным лицам вмешиваться в законную деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, а также

⁸⁹ Щебетун І. С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні : автореф... к.ю.н. / І. С. Щебетун. – Х., 2002., – С. 9.

решать вопросы, отнесенные Конституцией и законами Украины к полномочиям органов и должностных лиц местного самоуправления, кроме случаев выполнения делегированных им советами полномочий, и в иных случаях, предусмотренных законом (статья 71 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»); запрет ограничивать права территориальных громад на местное самоуправление за исключением условий военного или чрезвычайного положения (статья 21 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»)⁹⁰.

Юридические гарантии занимают важное место в системе специальных гарантий. К ним относится обязательность выполнения на соответствующей территории актов органов местного самоуправления (статья 144 Конституции Украины) и актов, принятых на местном референдуме. Конституция Украины устанавливает возможность судебной защиты права местного самоуправления (статья 145).

Гарантиями финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления являются: а) установление Конституцией Украины (статья 142) материальной и финансовой основы местного самоуправления; б) положение Конституции Украины относительно защиты законом права коммунальной собственности на равных условиях с правами собственности других субъектов (статья 13); в) закрепление обязанностей государства финансировать осуществление отдельных полномочий органов исполнительной власти, предоставленных органам местного самоуправления (статья 143 Конституции Украины), а также компенсировать расходы органов местного самоуправления, которые возникли в результате решений органов государственной власти и предварительно не обеспечены соответствующими финансовыми ресурсами (статья 67 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»); г) запрет вмешательства государственных органов в процесс составления, утверждения и выполнения

⁹⁰ Кравченко В. В. Конституційне право України : навчальний посібник / В. В. Кравченко. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2004., – С. 306.

местных бюджетов, за исключением случаев, предусмотренных законом «О местном самоуправлении в Украине» (статья 61 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»); д) обязанность государства финансово поддерживать местное самоуправление, участвовать в формировании доходов местных бюджетов, осуществлять контроль за законным, целесообразным, экономным, эффективным расходованием средств и должным их учетом, гарантировать органам местного самоуправления доходную базу, достаточную для обеспечения населения услугами на уровне минимальных социальных потребностей (статья 62 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»); ж) право органов местного самоуправления иметь внебюджетные средства, устанавливать местные налоги и сборы, выпускать местные ссуды, лотереи и ценные бумаги и тому подобное (ст.ст. 68-70 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»).

§5. Конституционно-правовой статус депутата местного совета

Конституция Украины, Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине», Закон Украины «О статусе депутатов местных советов» от 11 июля 2002 года⁹¹ определяют правовой статус депутата сельского, поселкового, городского, районного в городе, районного, областного совета как представителя интересов территориальной громады, избирателей своего избирательного округа и равноправного члена местного совета.

Депутат местного совета как представитель интересов территориальной громады, избирателей своего избирательного округа обязан выражать и защищать интересы соответствующей территориальной громады и ее части – избирателей своего избирательного округа, выполнять их поручения в пределах своих полномочий, предоставленных законом, принимать активное участие в осуществлении местного самоуправления.

⁹¹ См.: закон Украины «О статусе депутатов местных советов» от 11 июля 2002 г. № 93-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

Депутат местного совета является полномочным и равноправным членом соответствующего совета – представительного органа местного самоуправления. Депутат местного совета наделяется всей полнотой прав, необходимых для обеспечения его реального участия в деятельности совета и его органов.

Депутат местного совета не может использовать свой депутатский мандат в целях, не связанных с депутатской деятельностью.

Депутат местного совета получает свои полномочия в результате избрания в совет в соответствии с Законом Украины «О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов». Полномочия депутата местного совета начинаются со дня открытия первой сессии соответствующего совета с момента официального объявления итогов выборов соответствующей территориальной избирательной комиссией и заканчиваются в день открытия первой сессии этого совета нового созыва, кроме случаев, предусмотренных действующим законодательством, досрочного прекращения полномочий депутата местного совета или совета, в состав которого избран.

Полномочия депутата местного совета прекращаются досрочно при наличии перечисленных оснований, засвидетельствованных официальными документами, **без принятия решения соответствующего совета в случае:**

- 1) его отзыва избирателями;
- 2) прекращения его гражданства Украины или выезда на постоянное проживание за пределы Украины;
- 3) избрания или назначения его на должность, занятие которой согласно Конституции Украины и закона несовместимо с выполнением депутатских полномочий;
- 4) избрание его депутатом иного местного совета;
- 5) признания его судом недееспособным или безвестно отсутствующим;
- 6) вступления в законную силу обвинительного приговора суда, которым осужден к лишению свободы;
- 7) его смерти.

Кроме того, полномочия депутата местного совета могут прекращаться досрочно также по решению соответствующего совета в

связи: 1) со вступлением в законную силу обвинительного приговора суда, которым осужден к наказанию, не связанному с лишением свободы; 2) с личным заявлением депутата местного совета о сложении им депутатских полномочий. Споры о досрочном прекращении полномочий депутата местного совета решаются судом.

Депутат местного совета осуществляет свои полномочия на общественных началах, не порывая с производственной или служебной деятельностью. Депутат местного совета, избранный секретарем сельского, поселкового, городского совета, председателем, заместителем председателя районного, областного, районного в городе совета, работает в соответствующем совете на постоянной основе и не может совмещать свою служебную деятельность с другой работой, в том числе на общественных началах (за исключением преподавательской, научной и творческой во внерабочее время), заниматься предпринимательской деятельностью, получать от этого прибыль.

По решению областного, Киевского и Севастопольского городских советов депутат, избранный председателем постоянной комиссии по вопросам бюджета, может работать в совете на постоянной основе.

Депутат местного совета, который находится на посту руководителя местного органа исполнительной власти или на другой должности, на которую распространяются требования Конституции и законов Украины относительно ограничения совместительства, не может совмещать свою служебную деятельность на этом посту с должностью сельского, поселкового, городского головы, секретаря сельского, поселкового, городского совета, председателя и заместителя председателя районного в городе, районного, областного совета, а также с другой работой на постоянной основе в советах, их исполнительных органах и аппарате.

Депутат местного совета не может иметь другого представительского мандата, то есть не может быть депутатами двух или более советов.

Депутат местного совета как представитель интересов территориальной громады, избирателей своего избирательного округа и член совета, осуществляя депутатские полномочия, должен придерживаться следующих правил депутатской этики: а) руководствоваться общегосударственными интересами и интересами территориальной громады или избирателей своего избирательного округа, от которых он избран; б) не использовать депутатский мандат в личных интересах или в корыстных целях; в) руководствоваться в своей деятельности и поведении общепризнанными принципами порядочности, чести и достоинства; г) не разглашать сведения, составляющие государственную или иную тайну, охраняемую законом, других сведений по вопросам, которые рассматривались на закрытых заседаниях совета или его органов и не подлежат по их решению разглашению, и сведений, касающихся тайны личной жизни депутата местного совета или избирателя, охраняемой законом, ставшие ему известными в связи с его участием в депутатских проверках; д) не допускать оскорбительных высказываний, не использовать в публичных выступлениях недостоверные или непроверенные сведения относительно органов государственной власти, органов местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, учреждений и организаций, их руководителей и других должностных или служебных лиц, депутатских групп, фракций, отдельных депутатов местных советов; ж) не принимать каких-либо гонораров, подарков, не получать вознаграждений непосредственно или косвенно за действия, связанные с осуществлением им депутатских полномочий.

Депутат местного совета в избирательном округе имеет следующие обязанности: 1) поддерживать связь с избирателями, соответствующей территориальной громадой, трудовыми коллективами и общественными организациями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты местного совета, а также коллективами других предприятий, учреждений, организаций, независимо от формы собственности, органами местного самоуправления,

местными органами исполнительной власти, расположенными на соответствующей территории; 2) не реже одного раза в полугодие информировать избирателей о работе местного совета и его органов, о выполнении планов и программ экономического и социального развития, других местных программ, местного бюджета, решений совета и поручений избирателей; 3) принимать участие в общественных слушаниях по вопросам, касающимся его избирательного округа, в организации выполнения решений совета и его органов, поручений избирателей, в массовых мероприятиях, проводимых органами местного самоуправления на территории громады или избирательного округа; 4) изучать общественное мнение; изучать потребности территориальной громады, информировать о них совет и его органы, принимать непосредственное участие в их решении; 5) определить и обнародовать дни, часы и место приема избирателей, других граждан; вести регулярный, не реже одного раза в месяц, прием избирателей, рассматривать предложения, обращения, заявления и жалобы членов территориальной громады, принимать меры по обеспечению их оперативного решения.

Кроме того, депутат местного совета имеет ряд обязанностей в совете и его рабочих органах: 1) соблюдать Конституцию и законы Украины, акты Президента Украины, Кабинета Министров Украины, регламент совета и другие нормативно-правовые акты, определяющие порядок деятельности совета и его органов; 2) принимать участие в работе совета, постоянных комиссий и других его органов, в состав которых он входит, всесторонне содействовать выполнению их решений; 3) выполнять поручения совета, его органов, сельского, поселкового, городского головы или председателя совета; информировать их о выполнении поручений.

Депутат местного совета имеет право в избирательном округе: 1) официально представлять избирателей своего избирательного округа и интересы территориальной в местных органах исполнительной власти, соответствующих органах местного самоуправления, предприятиях, учреждениях и организациях независимо от формы собственности по

вопросам, относящимся к ведению органов местного самоуправления соответствующего уровня; 2) принимать участие с правом совещательного голоса в заседаниях других местных советов и их органов, общих собраниях граждан по месту жительства, заседаниях органов самоорганизации населения, проводимых в рамках территории его избирательного округа; 3) возбуждать перед органами и организациями и их должностными лицами, а также руководителями правоохранительных и контролирующих органов вопросы, затрагивающие интересы избирателей, и требовать их решения; 4) к доступу к средствам массовой информации коммунальной формы собственности с целью обнародования результатов своей депутатской деятельности и информирования о работе совета в порядке, установленном соответствующим советом; 5) вносить на рассмотрение органов и организаций и их должностных лиц предложения по вопросам, связанным с его депутатскими полномочиями в избирательном округе в соответствии с законом, принимать участие в их рассмотрении.

Кроме того, при осуществлении депутатских полномочий депутат местного совета имеет также право: 1) на депутатское обращение, депутатский запрос, депутатские вопросы; 2) на безотлагательный прием; 3) требовать устранения нарушений законности и установления правового порядка.

Депутат местного совета является ответственным перед избирателями своего избирательного округа и им подотчетен. В своей работе в избирательном округе он взаимодействует с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, органами самоорганизации населения, трудовыми коллективами, объединениями граждан.

Депутат местного совета имеет право на депутатское обращение, депутатский запрос и депутатский вопрос. **Депутатское обращение** — изложенное в письменной форме требование депутата местного совета по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, в местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и к их

должностным лицам, а также руководителям правоохранительных и контролирующих органов, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, расположенных на территории соответствующего совета, осуществить определенные действия, принять меры или дать официальное разъяснение по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица, а также руководители правоохранительных и контролирующих органов, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, расположенных на территории соответствующего совета, к которым обратился депутат местного совета, обязаны в десятидневный срок рассмотреть затронутый им вопрос и предоставить ему ответ, а в случае необходимости дополнительного изучения или проверки дать ему ответ не позднее чем в месячный срок.

Если депутатское обращение по объективным причинам не может быть рассмотрено в установленный срок, депутат местного совета обязаны письменно уведомить об этом с обоснованием мотивов необходимости продления срока рассмотрения. Если депутат местного совета не удовлетворен результатами рассмотрения своего обращения или если местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица, руководители предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, расположенных на территории соответствующего совета, уклоняются от решения затронутого в обращении вопроса в установленный срок, он имеет право внести депутатский запрос.

Депутатский запрос – это поддержанное советом требование депутата к должностным лицам совета и его органов, сельскому, поселковому, городскому председателю, руководителям предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, расположенных или

зарегистрированных на соответствующей территории, а депутата городского (города областного значения), районного, областного совета – также к главе местной государственной администрации, его заместителям, руководителям отделов и управлений по вопросам, отнесенным к ведению совета. Депутатский запрос может быть внесен депутатом или группой депутатов предварительно или на пленарном заседании совета в письменной или устной форме. Запрос подлежит включению в повестку дня пленарного заседания совета. Депутатский запрос обсуждается в случае необходимости на пленарном заседании местного совета. Совет может обязать соответствующий орган представить в установленный им срок отчет о выполнении решения по запросу депутата местного совета. Орган или должностное лицо, к которым обращен депутатский запрос, обязаны в установленный советом срок дать официальный письменный ответ на него соответствующему совету и депутату местного совета. Если запрос по объективным причинам не может быть рассмотрен в установленный советом срок, то орган или должностное лицо обязаны письменно уведомить совет и депутата местного совета, который внес запрос, и предложить другой срок, который не должен превышать один месяц со дня получения запроса. Ответ на запрос в случае необходимости рассматривается на пленарном заседании совета. По результатам рассмотрения ответа на депутатский запрос совет принимает соответствующее решение.

Депутатский вопрос – это средство получения депутатом информации или разъяснения по той или иной проблеме. Ответ на вопрос может быть объявлен на сессии совета или дан депутату местного совета в индивидуальном порядке. Вопрос не включается в повестку дня сессии, не обсуждается, и решение по нему не принимается.

Депутат местного совета на территории соответствующего совета имеет **право на безотлагательный прием** должностными лицами местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, руководителями предприятий, учреждений и организаций независимо от

формы собственности, расположенных на территории соответствующего совета, по вопросам депутатской деятельности. Должностные лица местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, руководители предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, расположенных на территории соответствующего совета, на обращение депутата местного совета придают ему справочные материалы и другую информацию, необходимые для осуществления депутатских полномочий.

Депутат местного совета как представитель интересов территориальной громады, избирателей своего избирательного округа в случае выявления нарушения прав и законных интересов граждан или других **нарушений законности имеет право требовать прекращения нарушений**, а в необходимых случаях обратиться в соответствующие местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, а также в правоохранительные и контролирующие органы и к их руководителям с требованием принять меры по пресечению нарушений законности.

Депутат местного совета периодически, но не реже одного раза в год, обязан отчитываться о своей работе перед избирателями соответствующего избирательного округа, объединениями граждан. Совет определяет ориентировочные сроки проведения отчетов депутатов местного совета перед избирателями. Отчет депутата местного совета должен содержать сведения о его деятельности в совете и в его органах, в которых он избран, а также о его работе в избирательном округе, о принятых советом и его органами решениях, о ходе их выполнения, о личном участии в обсуждении, принятии и в организации выполнения решений совета, его органов, а также поручений избирателей своего избирательного округа. Депутат местного совета информирует совет и его исполнительные органы о результатах обсуждения его отчета, замечаний и предложений,

высказанных избирателями в адрес совета и его органов, а также о поручениях, данных депутату в связи с его депутатской деятельностью.

Избиратели могут давать своему депутату местного совета наказы на собрании во время его отчетов или встреч по вопросам, вытекающим из потребностей соответствующего избирательного округа или территориальной громады в целом. Наказы избирателей не должны противоречить законодательству Украины, а их выполнение должно относиться к ведению местных советов и их органов. Наказы избирателей депутату местного совета должны быть поддержаны большинством участников собрания. Наказы избирателей, выполнение которых требует принятия соответствующим советом или его исполнительным органом решения, финансовых и других материальных затрат, доводятся депутатом местного совета до сведения соответствующего совета или его органов.

Местный совет и его органы анализируют наказы избирателей, данные депутатам местного совета, и с учетом материальных, в том числе и финансовых, возможностей принимают соответствующие решения по их реализации. Решения по этим вопросам доводятся до сведения депутатов местного совета и территориальной громады. Наказы избирателей учитываются при разработке планов и программ экономического и социального развития соответствующей территории, местных экономических программ, составлении бюджета, а также при подготовке решений по другим вопросам. Депутат местного совета принимает участие в организации выполнения наказов избирателей как единолично, так и в составе постоянных и временных комиссий совета или в составе созданной с этой целью депутатской группы, может привлекать к их выполнению органы самоорганизации населения, а также избирателей соответствующего избирательного округа. Контроль за выполнением наказов избирателей осуществляется соответствующими советами, их органами и депутатами местных советов. Органы, которые в пределах своих полномочий обеспечивают реализацию поручений избирателей, один раз в год

информируют совет о ходе их выполнения. Депутат местного совета периодически информирует своих избирателей о результатах рассмотрения советом и его исполнительными органами поручений избирателей и непосредственное участие в организации их выполнения.

Депутат местного совета имеет права в совете и его органах.

Депутат местного совета пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на заседаниях совета и его органов, в состав которых он входит. Депутат местного совета приобретает права решающего голоса с момента признания его полномочий. Каждый депутат местного совета в совете и его органах, в состав которых он входит, имеет один голос. Депутат местного совета, который не входит в состав соответствующего органа совета, может участвовать в его работе с правом совещательного голоса.

Следует отметить, что депутат местного совета имеет право: 1) избирать и быть избранным в органы соответствующего совета; 2) официально представлять избирателей в соответствующем совете и его органах; 3) предлагать вопросы для рассмотрения их советом и его органами; 4) вносить предложения и замечания в повестку дня заседаний совета и его органов, порядка рассмотрения обсуждаемых вопросов и их сути; 5) вносить на рассмотрение совета и его органов предложения по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью; 6) вносить на рассмотрение совета и его органов проекты решений по вопросам, относящимся к их ведению, поправки к ним; 7) высказываться по персональному составу создаваемых советом органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых советом; 8) поднимать вопрос о недоверии сельскому, поселковому, городскому голове, роспуске органов, образованных советом, и освобождении должностных лиц местного самоуправления; 9) принимать участие в дебатах, обращаться с запросами, задавать вопросы докладчикам, содокладчикам, председательствующему на заседании; 10) вносить предложения о заслушивании на пленарном

заседании совета отчета или информации любого органа или должностного лица, подотчетных или подконтрольных совету, а также по вопросам, отнесенным к компетенции совета, других органов и должностных лиц, которые действуют на ее территории; 11) поднимать в совете и его органах вопрос о необходимости проверки работы подотчетных и подконтрольных совету органов, предприятий, учреждений, организаций; 12) выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки; 13) знакомиться с текстами выступлений в стенограммах или протоколах заседаний совета и его органов до их опубликования; 14) оглашать на заседаниях совета и его органов тексты обращений, заявлений, предложений граждан или их объединений, если они имеют общественное значение; 15) объединяться с другими депутатами местного совета в депутатские группы, фракции, которые действуют согласно регламенту совета.

На сессиях местного совета депутаты местного совета на основе коллективного и свободного обсуждения рассматривают и решают вопросы, отнесенные к ведению соответствующего совета. Депутат местного совета, кроме секретаря совета, председателя районного в городе, районного, областного совета и их заместителей, должен входить в состав одной из постоянных комиссий, которые образуются советом. Депутат по поручению соответствующего совета или постоянной комиссии, в состав которой он избран, принимает непосредственное участие в подготовке вопросов для рассмотрения на сессиях совета и заседаниях постоянной комиссии. Депутат обязан присутствовать на пленарных заседаниях совета, заседаниях постоянной комиссии и других органов совета, в состав которых он входит. В случае невозможности присутствовать на заседании депутат местного совета сообщает об этом лицу, возглавляющему соответствующий орган. В случае пропуска депутатом на протяжении года более половины пленарных заседаний совета или заседаний постоянной комиссии, членом которой он является, невыполнения им без уважительных причин решений и поручений

совета и его органов соответствующий совет может обратиться к избирателям с предложением об отзыве такого депутата в установленном законом порядке.

Для совместной работы по осуществлению депутатских полномочий в избирательных округах депутаты местных советов могут на основе их взаимного согласия объединяться в **депутатские группы**. Депутаты объединяются в депутатские группы по единству территории их избирательных округов, общности проблем, которые они решают, или другим признакам. Членство депутата местного совета в депутатской группе не освобождает его от ответственности за совершение своих депутатских полномочий в избирательном округе. Депутатская группа может быть образована в любое время в течение срока полномочий совета данного созыва по решению собрания депутатов местного совета, которые изъявили желание войти в ее состав. Депутатская группа состоит не менее чем из трех депутатов местного совета. Депутатская группа в районной, городской, районной в городе, областной, Киевской и Севастопольской городских советах состоит не менее чем из пяти депутатов. Депутаты местного совета, которые входят в состав депутатской группы, избирают лицо, возглавляющее депутатскую группу. Депутатская группа регистрируется соответствующим местным советом по представлению лица, возглавляющего депутатскую группу, к которому прилагается подписанное депутатами этой группы письменное уведомление об образовании депутатской группы с указанием ее названия, персонального состава и партийной принадлежности членов группы и депутатов, уполномоченных представлять группу.

Депутатские фракции местных советов формируются на партийной основе депутатами местных советов (кроме депутатов сельских, поселковых советов). Депутаты сельских и поселковых советов на основе единства взглядов или партийного членства могут объединяться в депутатские фракции местных советов. В состав депутатских фракций могут входить также внепартийные депутаты сельского и поселкового совета,

поддерживающие политическую направленность фракций. Депутат может входить в состав только одной депутатской фракции. После соответствующего оформления материалов об образовании депутатской фракции председательствующий на пленарном заседании соответствующего местного совета информирует депутатов местного совета о регистрации такой депутатской фракции, ее количественном составе.

Депутатские группы, фракции имеют право: 1) на пропорциональное представительство в постоянных и временных комиссиях совета; 2) предварительно обсуждать кандидатуры должностных лиц, которых избирает, назначает или утверждает совет; 3) на гарантированное выступление своего представителя на пленарном заседании совета по каждому вопросу повестки дня сессии совета; 4) объединять усилия с другими группами, фракциями для создания большинства в совете или оппозиции; 5) осуществлять иные права, предусмотренные законами Украины.

Депутат может иметь до пяти помощников-консультантов, работающих на общественных началах. Персональный подбор кандидатур на должность помощника-консультанта депутата местного совета, организацию их работы и распределение обязанностей между ними осуществляет лично депутат, который несет ответственность относительно правомерности своих решений.

Основные гарантии депутатской деятельности. Целью гарантий деятельности депутатов местных советов является обеспечение эффективного и беспрепятственного осуществления прав и обязанностей. Субъективные права и юридические обязанности реализуются поведением определенных лиц. Гарантии же определяют способ реализации заложенной в субъективном праве возможности поведения, условий и порядка реализации депутатских полномочий⁹². Гарантии деятельности депутатов местных советов – это совокупность условий и средств, которые

⁹²Місцеві ради України: вибори – 2002. – К. : Парламентське вид-во, 2003. – С. 10.

обеспечивают реальность и возможность фактической реализации прав и обязанностей депутатов с целью осуществления местного самоуправления. Гарантии деятельности депутатов местных советов достаточно разнообразны. Деятельность депутатов местных советов, реализация их функций и полномочий происходит при определенных политических и социально-экономических условиях, которые в свою очередь могут осуществлять как позитивное, так и негативное влияние на деятельность представительских органов в целом и депутатов в частности. Поэтому следует отметить, что в качестве общих гарантий деятельности депутатов местных советов нужно рассматривать экономические, политические, идеологические ценности общества. Реальность и гарантированность конституционно-правового статуса депутатов местных советов зависит от постоянного усовершенствования системы гарантий.

Так, депутат наделен всей полнотой полномочий, предусмотренных действующим законодательством Украины. Никто не может ограничить полномочия депутата местного совета иначе как в случаях, предусмотренных Конституцией и законами Украины. Местные советы и их органы обеспечивают необходимые условия для эффективного осуществления депутатами местных советов их полномочий.

Совет и его органы содействуют депутатам местных советов в их деятельности путем создания соответствующих условий, обеспечения депутатов документами, справочно-информационными и другими материалами, необходимыми для эффективного осуществления депутатских полномочий, организуют изучение депутатами местных советов законодательства, опыта работы советов. Депутат местного совета не обладает депутатской неприкосновенностью. В то же время депутат местного совета не несет ответственности за выступления на заседаниях совета и его органов, за исключением ответственности за оскорбление или клевету.

На время выполнения депутатских полномочий депутату местного совета предоставляется отсрочка от призыва на срочную военную или

альтернативную (невоенную) службу. В связи с депутатской деятельностью депутат местного совета также освобождается от прохождения учебных сборов.

Местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица, руководители предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности обязаны содействовать депутатам местного совета в осуществлении их депутатских полномочий.

Депутат местного совета имеет **императивный мандат**. Это означает, что депутат может быть отозван своими избирателями.

Основаниями для отзыва избирателями избранного ими депутата могут быть: 1) нарушение депутатом местного совета положений Конституции и законов Украины, что установлено судом; 2) пропуск депутатом местного совета в течение года более половины пленарных заседаний совета или заседаний постоянной комиссии, невыполнение им без уважительных причин решений и поручений совета и его органов; 3) несоответствие практической деятельности депутата местного совета основным принципам и положениям его предвыборной программы.

Право вносить предложения об отзыве депутата местного совета в территориальной избирательной комиссии принадлежит соответствующему местному совету, а также собраниям избирателей и собраниям (конференциям) объединений граждан, их местных ячеек, которые согласно Закону Украины «О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов» имеют право выдвигать кандидатов в депутаты и находятся на территории соответствующего избирательного округа.

Решение о внесении предложений об отзыве депутата местного совета принимается соответственно на: 1) пленарном заседании местного совета; 2) собраниях избирателей, которые проводятся с учетом требований частей второй и третьей статьи 27 Закона Украины «О выборах депутатов местных

советов и сельских, поселковых, городских голов»; 3) собраниях (конференциях) объединений граждан или их местных ячеек в порядке, установленном их уставами и с учетом требований статьи 29 Закона Украины «О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов».

Во время голосования по предложению об отзыве депутата местного совета избиратель оставляет в бюллетене фамилию депутата, если он голосует за сохранение его депутатских полномочий, или вычеркивает его фамилию, если голосует за отзыв депутата. Депутат местного совета считается отозванным, если за его отзыв проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании. В случае равенства голосов, поданных за и против отзыва депутата местного совета, его полномочия сохраняются. Недействительными признаются бюллетени для голосования неустановленного образца, а также бюллетени, на которых отсутствуют подписи председателя и секретаря избирательной комиссии.

Территориальная избирательная комиссия на основании протоколов участковых комиссий (протокола участковой комиссии) определяет результаты голосования об отзыве депутата местного совета и заносит их в протокол о результатах голосования. Протокол подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами территориальной избирательной комиссии. О результатах голосования территориальная избирательная комиссия уведомляет местный совет, соответствующего депутата и избирателей округа.

Контрольные вопросы к главе:

- Определите понятие местного самоуправления, раскройте значение местного самоуправления для демократического государства и гражданского общества.
- Рассмотрите формы местного самоуправления, предусмотренные национальным законодательством. Охарактеризуйте их.

- Проанализируйте систему местного самоуправления в Украине.
- Назовите нормативно-правовые акты, которые определяют правовой статус органов местного самоуправления в Украине.
- Охарактеризуйте правовой статус местных советов, их особенности.
- Определите полномочия местных советов.
- Охарактеризуйте акты органов местного самоуправления. Какова их юридическая природа?
- Раскройте правовой статус сельского, поселкового и городского головы.
- Назовите организационные формы работы местных советов, предусмотренные национальным законодательством. Охарактеризуйте порядок проведения сессий местных советов.
- Проанализируйте особенности правового статуса исполнительных органов местных советов.
- Проанализируйте органы самоорганизации населения, их полномочия и акты.
- Определите систему гарантий деятельности органов местного самоуправления в Украине.
- В чем заключаются правовые и материально-финансовые гарантии местного самоуправления?
- Проанализируйте аспекты взаимоотношений в системе органов местного самоуправления и механизмы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти.
- Охарактеризуйте правовой статус депутатов местных советов, их права и обязанности.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Украины от 28 июня 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Декларация о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
3. Акт провозглашения независимости Украины от 24 августа 1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>
4. Закон Украины «О гражданстве Украины» от 18 января 2001 г. № 2235-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>
5. Закон Украины «Об общественных объединениях» от 22 марта 2012 г. № 5026-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
6. Закон Украины «О политических партиях в Украине» от 5 апреля 2001 г. № 2365-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>
7. Закон Украины «О молодежных и детских общественных организациях» от 1 декабря 1998 г. № 281-XIV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/281-14>
8. Закон Украины «О свободе совести и религиозных организациях» от 23 апреля 1991 г. № 987-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/987-12>
9. Закон Украины «Об основах государственной языковой политики» от 3 июля 2012 г. № 5029-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5029-17/page2>

10. Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» от 3 июля 1991 г. № 1286-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>

11. Закон Украины «О Центральной избирательной комиссии» от 30 июня 2004 г. № 1932-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>

12. Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 № 4061-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

13. Закон Украины «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 г. № 474-XIV в ред. Закона от 18 марта 2004 г. № 1630-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

14. Закон Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов» от 10 июля 2010 г. № 2487-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>

15. Закон Украины «О комитетах Верховной Рады Украины» от 04 апреля 1995 г. № 116/95-ВР в ред. Закона № 3277-IV от 22 декабря 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

16. Закон Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» от 10 февраля 2010 № 1861-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

17. Закон Украины «О статусе народного депутата Украины» от 17 ноября 1992 г. № 2790-XII в ред. Закона от 22 марта 2001 г. № 2328-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>

18. Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» от 23 декабря 1997 г. № 776/97-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>

19.Закон Украины «О Счетной палате» от 11 июля 1996 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/1037968>

20.Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» от 7 октября 2010 г. № 2591-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>

21.Закон Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 г. № 586-XIV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

22.Закон Украины «О Конституционном Суде Украины» от 16 октября 1996 г. № 422/96-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>

23.Закон Украины «Об утверждении Конституции Автономной Республики Крым» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/350-14>

24.Закон Украины «О столице Украины - городе-герое Киеве» от 15 января 1999 г. № 401-XIV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/401-14>

25.Закон Украины «О статусе депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым» от 22 декабря 2006 г. № 533-V [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-16>

26.Закон Украины «О Верховной Раде Автономной Республики Крым» от 10 февраля 1998 г. № 90/98-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90/98-%D0%B2%D1%80>

27.Закон Украины «О Совете министров Автономной Республики Крым» от 16 июня 2011 № 3530-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3530-17>

28.Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 г. № 280/97-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

29.Закон Украины «Об ассоциациях органов местного самоуправления» от 16 апреля 2009 года № 1275-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>

30.Закон Украины «О статусе депутатов местных советов» от 11 июля 2002 г. № 93-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

31.Закон Украины «Об информации» от 2 октября 1992 г. № 2657-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>

32.Закон Украины «О печатных средствах массовой информации (прессе) в Украине» от 16 ноября 1992 г. № 2782-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>

33.Закон Украины «О телевидении и радиовещании» от 21 декабря 1993 г. № 3759-XI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>

34.Закон Украины «О Совете национальной безопасности и обороны Украины» от 5 марта 1998 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>

35.Закон Украины «О Счетной палате» от 11 июля 1996 года [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/1037968>

36.Закон Украины «О центральных органах исполнительной власти» от 17 марта 2011 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=33048

37.Положение о порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Украины, утвержденное Указом Президента Украины от 10 сентября 1994 г. № 512/94 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://iveorg.ru/27_01_99.php

38. Положение Об Администрации Президента Украины, утвержденное Указом Президента Украины от 2 апреля 2010 г. № 504/2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://continent-online.com/Document/?doc_id=30620356

39. Конституция Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution>

40. Конституция Испании [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM#60>

41. Конституция Польши [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitutions.ru/archives/182/2>

42. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-9.htm>

43. Конституция Туркменистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01dw

44. Конституционный Закон Азербайджанской Республики «Об Уполномоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики» от 28 декабря 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.az.spinform.ru/main_law.html

Базовая и вспомогательная литература

1. Абасов Г. Г. Конституційно-правовий статус Верховної Ради Автономної Республіки Крим [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Г. Г. Абасов ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2004. – 21 с.

2. Бабенко К. А. Конституційні засади розвитку і регулювання політико-правових відносин в Україні [Текст] : монографія / К. А. Бабенко ; наук. ред. О. В. Скрипнюк. – К. : Ін Юре, 2008. – 480 с.

3. Бандурка О. М. Парламентаризм в Україні : становлення і розвиток : [монографія] / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с.

4. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : [монографія] / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Легас, 2004. – 246 с.
5. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А. Б. Барихин. – М. : Книжный мир, 2002. – 720 с.
6. Бесчастний В. М. Роль і перспективи правового інституту омбудсмана (уповноваженого з прав людини) у захисті прав і свобод громадян в Україні [Текст] : монографія / В. М. Бесчастний, В. М. Суботін. – Донецьк : Ноулідж, Донец. від-ня, 2010. – 159 с.
7. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
8. Виборче право України : навчальний посібник / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. – К. : Парламентське вид-во, 2003. – 383 с.
9. Гарчева Л.П. Конституционное право Украины : учеб. пос. / Л. П. Гарчева, А. Н. Ярмыш. – Симферополь : Доля, 2000. – 336 с.
10. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблема теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці, 1998. – С. 375-376.
11. Годованець В. Ф. Конституційне право України : конспект лекцій / В. Ф. Годованець. – 2-ге вид., стереотип. – К. : МАУП, 2001. – 216 с.
12. Джерела конституційного права України / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюк [та ін.]. – К. : Наук. думка, 2010. – 710 с.
13. Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) / В. С. Журавський. – К. : Парламентське вид-во, 2002. – 343 с.
14. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні : монографія / Т. М. Заворотченко. – Д. : Вид-во дніпропетр. нац. ун-т, 2007. – 256 с.
15. Законодавча діяльність в Україні: стан, пріоритети, шляхи вдосконалення (за матеріалами Верховної Ради України четвертого і п'ятого скликань) / О. В. Богачова, В. С. Журавський, О. В. Зайчук [та ін.]; за заг. ред.

В. М. Литвина; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Фенікс, 2007. – 576 с.

16. Законотворчість: контрольні функції Парламенту [Текст] / заг. ред. і упоряд. Д. Ковриженко, Е. Рахімкулова ; Програма сприяння Парламенту України, Лабораторія законодавчих ініціатив. – К. : [Заповіт], 2006. – 108 с.

17. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні [Текст] : Історія, теорія, перспективи / С. В. Ківалов, І. К. Залюбовська. – Одеса : Юридична література, 2004. – 150 с.

18. Козюбра М. І. Конституційний Суд в системі органів державної влади / М. І. Козюбра // Державно-правова реформа в Україні : матеріали науково-практичної конференції (листопад 1997 р.). – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 22-23.

19. Колодій А. М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Правова єдність. – 2008. – 350 с.

20. Коментар до Конституції України / ред. кол. : В. Ф. Опришко, Л. Є. Горьовий, М. І. Корнієнко та ін. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. – 378 с.

21. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. : Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.

22. Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 432 с.

23. Конституційне право України / [за ред. докт. юрид. наук В. Ф. Погорілка]. – К. : Наукова думка, 1999. – 734 с.

24. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – 2-е вид. – К. : Наукова думка, 2000. – 732 с.

25. Конституційне право України : підручник / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2003. – 544 с.

26.Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – 800 с.

27.Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.

28.Конституційне право України : навч. посіб. / В. О. Серьогін. - Х. : [ХНУВС], 2010. – 368 с.

29.Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні [Текст] : монографія / О. Батанов ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – 511 с.

30.Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика : моногр. / А. А. Коваленко. – К., 2002. – 512 с.

31.Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / М. О. Баймуратов, Ю. О. Волошин, Н. В. Воротіна та ін. – К. : Юрид. думка, 2008. – 251 с.

32.Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу / О. Л. Копиленко. – К. : Таксон, 2002. – 342 с.

33.Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. – вид. 6-те, випр. та доповн. / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.

34.Курс конституционного права Украины. Том 1. Общая часть: Основы теории конституционного права : учебник / под ред. М. А. Баймуратова и А. В. Батанова. – Х. : Одиссей, 2008. – 672 с.

35.Майданник О. О. Конституційне право України : навч. посіб. / О. О. Майданник – К : Алерта, 2011. – 380 с.

36.Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні [Текст] / О. О. Майданник ; Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. – К. : [б.в.], 2004. – 320 с.

37.Марцеляк О. В. Вибори народних депутатів України : навчальний посібник / О. В. Марцеляк. – Х. : ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС, 2007. – 620 с.

38.Марцеляк О. В. Інститут омбудсмана : теорія і практика : монографія / О. В. Марцеляк ; відп. ред. член-кор. АПрН України О. Н. Ярмиш. – Х. : Вид-

во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 450 с.

39. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / за ред. Ю. М. Тодики, В. А. Шумілкина. – Х. : Одіссей, 2004. – 392 с.

40. Муніципальне право України : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

41. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні / А. Ю. Олійник. – К. : Алерта: КНТ, 2008. – 470 с.

42. Органи державної влади України : монограф. / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.

43. Орзих М. Ф. Конституционная реформа в Украине : учеб. пособие / М. Ф. Орзих. – Одесса : Юрид. лит-ра, 2003. – 128 с.

44. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. проф. В. Л. Федоренко. – К. : КНТ, Ліра-К, 2011. – 532 с.

45. Погорілко В. Ф. Референдне право України [Текст] : навч. посіб. для студ. ВНЗ / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Київський ун-т права НАН України. – К. : Ліра-К, 2006. – 364 с.

46. Портнов А. В. Теоретичні основи формування конституційного судочинства в Україні / А. В. Портнов. – К. : Логос, 2008. – 155 с.

47. Проблеми реалізації Конституції України : теорія і практика : монографія / відп. ред. В. Ф. Погорілко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України : А.С.К., 2003. – 652 с.

48. Селіванов А. О., Питання теорії конституційного правосуддя в Україні: актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя / А. О. Селіванов, А. А. Стрижак. – К. : Логос, 2010. – 256 с.

49. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні : монографія / С. Г.

Серьогіна. – Х. : Ксилон, 2001. – 280 с.

50.Совгиря О. В. Конституційне право України : навч. посібник / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 632 с.

51.Скомороха В. Є. Конституційна юрисдикція в Україні : проблеми теорії, методології і практики / В. Є. Скомороха – К. : Леся, 2007. – 716 с.

52.Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України / О. В. Скрипнюк. – Х. : Право, 2009. – 468 с.

53.Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. До десятої річниці прийняття Конституції України / О. В. Скрипник. – К. : Академія правових наук України, 2005. – 168 с.

54.Стецюк П. Б. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Частина перша : посібник / П. Б. Стецюк. – Львів : Астролябія, 2003. – 232 с.

55.Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики [Текст] / Ю. Н. Тодыка. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.

56.Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины : учеб. пос. / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. – Х. : Райдер, 2003. – 634 с.

57.Тодика О. Ю. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні / О. Ю. Тодика. – К., 2004. – 368 с.

58.Тодика Ю. М. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян : монографія / Ю. М. Тодика, О. В. Марцеляк. – Х. : Лібра, 1998. – С. 42-43.

59.Тодыка Ю. Н. Президент Украины : конституционно-правовой статус : монография / Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. – Х. : Факт, 1999. – 256 с.

60.Томенко М. В. Конституційний процес як пошук стратегічних пріоритетів України : монографія / М. В. Томенко. – К. : Київ. ун-т, 2010. – 299 с.

61.Федоренко В. Л. Система конституційного права України : теоретико-методологічні аспекти : монографія / В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2009. – 580 с.

62.Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підруч. – 3-тє вид., доп.

і перероб. / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 510 с.

63. Чихладзе Л. Т. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Курс лекций / Л. Т. Чихладзе - М. : МИЭМП, 2007. – 488 с.

64. Чушенко В. І. Конституційне право України : підруч. / В. І. Чушенко, І. В. Заяць – К. : Ін Юре. 2007. – 488 с.

65. Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Швачка Ганна Олександрівна ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 20 с.

66. Шляхтун П. П. Конституційне право України : підруч. / П. П. Шляхтун – К. : Освіта України, 2008. – 592 с.

67. Юридический энциклопедический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. – 2-е изд., доп. – М. : Советская энциклопедия, 1987. – 527 с.

68. Янчук А. О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні : монографія / А. О. Янчук – К. : Київ. ун-т, 2010. – 207 с.